

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LE TRAFIC  
INTERNATIONAL DE PERSONNES AU CANADA, UNE APPROCHE  
SÉCURITAIRE OU HUMANITAIRE? (1986-2009)

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR VINCENT GOSSELIN

AOÛT 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*Deux choses sont infinies :  
L'univers et la bêtise humaine.  
Mais en ce qui concerne l'univers,  
je n'en ai pas encore acquis la certitude absolue.*

Albert Einstein

*Lorsque les femmes ne vivront pas seulement à travers leur mari ou leurs enfants, les  
hommes n'auront plus peur de l'amour ni de la force des femmes et n'auront plus  
besoin de la faiblesse de l'autre pour être sûrs de leur propre masculinité.*

Betty Friedan

## REMERCIEMENTS

Tout d'abord, des remerciements spéciaux pour deux personnes qui m'ont offert un soutien inestimable tout au long de mes études universitaires. Merci à Alain Morin, mon parrain, qui m'a offert une aide financière substantielle qui a eu pour effet d'alléger ma charge de travail lorsque nécessaire et d'amoindrir mes dettes. Merci à François Filiatrault, mon ami et ancien professeur de psychologie sociale, qui a fait preuve d'une générosité incommensurable à mon égard.

Ma mère, Chantal Camiré, m'a donné son soutien moral et quantité de meubles et électroménagers indispensables. Mon frère Simon m'a donné des coups de main appréciables et a fait preuve d'une générosité incomparable.

Un grand merci à ma directrice, Allison Harell, dont le suivi fut l'un des plus stimulants pour la motivation et l'intellect. Mathieu Arès, mon codirecteur, a fait preuve d'un sens inné de la pédagogie qui rend la vie facile, même quand tout semble bloqué. Sylvain Zini m'a remonté le moral en m'offrant un emploi de correcteur et de moniteur, et ensemble nous avons combattu la phobie des chiffres. Micheline de Sève, mon ancienne directrice, m'a accordé de précieux conseils sur la rédaction de ce mémoire, le tout alors même qu'elle était déjà retraitée.

Joannie Devost est bien plus qu'une coloc, ensemble nous aurons traversé une période ardue de notre vie, et nous finirons par avoir tout ce que nous voulons. Manon Locas, m'a affectionné, gâté et son amitié est précieuse. Elle a joué la *deus ex machina* pendant la fin de ma maîtrise. Mélanie Lumsden me remontait souvent le moral, car nous partageons nos expériences et nos préoccupations, et rire ensemble rend souvent les problèmes inexistants. Philippe Lavoie est un ami inspirant, de la concrète orientation de carrière jusqu'à l'épanouissement spirituel et martial.

Merci à vous tous.



## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
RÉSUMÉ .....	ix
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I	
CADRE D'ANALYSE .....	10
1.1    Choix d'une grille d'analyse parmi quatre bien connues .....	11
1.2    Le <i>Garbage Can Model</i> .....	14
1.2.1    Processus de réalisation d'une politique publique .....	18
1.2.2    Les trois courants : définitions et couplages .....	23
1.2.3    Typologie des acteurs : pouvoir, savoir et rôles .....	27
1.3    Nécessité méthodologique : cibler les objets d'analyse.....	31
1.4    Analyse de discours : perspectives, thèmes et comparaisons .....	34
1.5    Débat autour du besoin d'assistance des victimes : les deux pôles .....	36
1.6    Question de recherche et hypothèses .....	40
1.7    Méthodologie et structure du mémoire.....	41
CHAPITRE II	
L'APPROCHE CANADIENNE DE 1986 À 2005 : LE PROBLÈME D'ESCLAVAGE CONTEMPORAIN EN DEVIENT UN DE CRIMINALITÉ ORGANISÉE .....	44
2.1    Émergence publique, 1986-2000 .....	45
2.2    Émergence politique et instauration de mesures répressives, 2000-2005.....	50
2.3    Les critiques adressées au Canada, 2000-2005.....	64
2.4    Conclusions.....	68

## CHAPITRE III

MONTÉE DES PRÉOCCUPATIONS POUR LES DROITS DES VICTIMES DU  
TRAFFIC DE PERSONNES, 2006 À 2009 ..... 72

3.1	Développements politiques en vue de protéger et d'assister les victimes, 2006-2009.....	74
3.2	Analyse de cas : Formulation de la <i>Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes</i> .....	86
3.2.1	Primauté des droits humains : de S-222 à S-218.....	87
3.2.2	Retour aux préoccupations sécuritaires (statu quo) : S-223 .....	101
3.3	Réflexions théoriques (néo) institutionnalistes.....	113
3.4	Conclusions.....	117
CONCLUSION .....		117
APPENDICE A PROJET DE LOI C-11, <i>LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS</i> : LISTE DES INTERVENANTS QUI SE SONT EXPRIMÉS SUR LE TRAFIC DE PERSONNES LORS DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION .....		128
APPENDICE B : RÉSULTAT DU VOTE À LA TROISIÈME LECTURE : <i>LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS</i> (C-11) .....		129
APPENDICE C LISTE DES INTERVENANTS LORS DU <i>COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE</i> SUR LE PROJET DE LOI S-218 .....		132
APPENDICE D LISTE DES INTERVENANTS LORS DU <i>COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE</i> SUR LE PROJET DE LOI S-223 .....		134
APPENDICE E COMPOSITIONS DES MEMBRES DU <i>COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE</i> : NOMS, PARTIS ET BRÈVES BIOGRAPHIES .....		136
BIBLIOGRAPHIE .....		138

## LISTE DES TABLEAUX

3.1	Principales politiques canadiennes de traite de personnes, 2006-2009.....	77
3.2	Trois versions de la Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés édictant certaines mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes .....	81
3.3	Principaux intervenants : Comité sénatorial permanent des droits de la personne, S-218 .....	88
3.4	Principaux intervenants du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, S-223 .....	103

## LISTE DES FIGURES

- 1.1 Processus de réalisation d'une politique publique (cheminement d'un problème) ..... 16
- 1.2 Chaque processus est traversé par 3 courants : Lors de la complétion d'un processus, on observe un type particulier de relation triangulaire ..... 17

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CCR	Conseil canadien pour les réfugiés
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CSPDP	Comité sénatorial permanent des droits de la personne,
GCM	<i>Garbage Can Model</i>
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTITP	Groupe de travail interministériel sur la traite de personnes
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
NPD	Nouveau Parti démocratique
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PST	Permis de séjour temporaire

## RÉSUMÉ

Ce mémoire porte sur les politiques canadiennes de trafic international de personnes, de 1986 à 2009. L'approche du Canada est-elle plutôt axée sur des impératifs sécuritaires, ou sur la protection des droits humains des victimes?

Trois gammes de concepts sont utilisées pour effectuer l'analyse. Du *Garbage Can Model* de Lemieux ont été retenus les processus, les courants et la typologie des acteurs. Ce modèle est complété par les concepts de mise à l'ordre du jour et des deux sous-processus de la formulation nommés *policy formulation* et *policy decision-making*. Deux pôles idéologiques inspirés d'Oxman-Martinez et ses collaboratrices et de Georgina Vaz Cabral, l'un dit humanitaire et l'autre sécuritaire, ont été définis pour situer le débat dans lequel s'inscrivent les discours analysés. Pour dégager ces idéologies, trois concepts d'analyse de discours tirés de Teun A. van Dijk ont été utilisés : perspectives, comparaisons et thèmes.

La première période dégagée, de 1986 à 2000, consiste en une émergence publique de la traite internationale de personnes. Le problème fut d'abord considéré comme une question d'esclavage contemporain, et de plus en plus comme une affaire de criminalité organisée transnationale. Après l'émergence politique de 2000, inaugurée par les négociations en vue de l'élaboration du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, seront formulées et mises en œuvre deux politiques de répression du délit de trafic de personnes. Les préoccupations pour les droits des victimes vont prendre une certaine importance dans l'État de 2006 à 2009, mais le cas de la formulation échouée de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* a mis en évidence les limites du gouvernement canadien.

Nous avons découvert qu'au sein du gouvernement canadien, le discours sécuritaire fait priorité sur celui des droits humains, sauf en 2006 et 2007, années pendant lesquelles fut mise en place une politique de protection et d'assistance aux victimes. Généralement, plus les acteurs sont situés proches des instances dirigeantes, plus ils prônent une idéologie sécuritaire. Enfin, Citoyenneté et Immigration Canada a imposé une définition sécuritaire au problème de droits humains dont faisait l'objet le projet de loi nommé *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. Deux phases (sous-processus) sépareraient la formulation de cette Loi, la première (S-222 et S-218) pendant laquelle les questions de droits humains prenaient une part considérable des débats, et la deuxième (S-223) pendant laquelle les nécessités procédurales ont permis à ce ministère de définir les limites du débat et d'exiger un retour au *statu quo* dans le contenu de ce projet. Toutes les allocutions prononcées lors de ces trois projets de loi ont fait l'objet d'une analyse de discours.

Mots-clés : Trafic de personnes, traite des femmes, analyse de discours, analyse de politique publique, idéologie sécuritaire, idéologie humanitaire, Canada.

## INTRODUCTION

Le trafic international de personnes a pris plusieurs formes à travers l'histoire, et bien des gens croient que celle qui est combattue actuellement par des organisations internationales et non gouvernementales se nomme « traite des blanches ». Cette dernière consistait en quelques cas de prostitution qui s'apparentaient à de l'esclavage, qui ont suscité des controverses et qui ont fait l'objet de débats sur la scène internationale, en Europe, au tournant des années 1900.<sup>1</sup> Ce phénomène a été condamné jusqu'au dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, et n'est aujourd'hui considéré comme guère plus qu'une « panique occidentale » fondée sur des « mythes », voire une « escroquerie intellectuelle ».<sup>2</sup> Pendant cette période, le Canada suivit la mouvance européenne en signant plusieurs traités, mais cela allait de soi, sans vraiment y donner de suite politique. Le premier de ces traités, en date du 18 mai 1904, est l'*Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de « Traite des blanches »*. Il fut repris par l'Organisation des Nations unies (ONU) en 1950, ainsi que d'autres traités, sous le nom de *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*.<sup>3</sup>

C'est à partir des négociations entreprises à Palerme du 12 au 15 décembre 2000 et de l'adoption subséquente par les Nations unies du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des*

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet :

Lilian Mathieu. « Entre l'aliénation du corps et sa libre disposition ». Chap. in *Le gouvernement des corps*, Paris : Éditions de l'EHESS, Coll. "Cas de figure", 2004, p.157-184.

<sup>2</sup> Voir entre autres auteurs :

Jean-Michel Chaumont. *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris, La Découverte, 2009.

Régis Meyran. « La traite des Blanches, histoire d'une manipulation », dans *Sciences humaines*, no.207, 8 septembre 2009, [http://scienceshumaines.com/la-traite-des-blanches-histoire-d-une-manipulation-propos-recueillis-par-regis-meyran\\_fr\\_24098.html](http://scienceshumaines.com/la-traite-des-blanches-histoire-d-une-manipulation-propos-recueillis-par-regis-meyran_fr_24098.html).

<sup>3</sup> Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAÉCI, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités). *Information sur les traités du Canada* Site Internet du MAÉCI, section des traités, <http://www.treaty-accord.gc.ca/index.asp?lang=fra>



*enfants*<sup>4</sup>, qu'un premier traité sur le trafic humain repose sur une réalité documentée. C'est aussi la première fois que le Canada est suffisamment préoccupé par cet enjeu pour engager son appareil gouvernemental en vue d'élaborer des politiques pour pallier ce fléau.

La traite de personnes qui fait l'objet de ce mémoire est aujourd'hui un problème mondial, systémique et structurel. À ce sujet, les informateurs canadiens ayant participé à une enquête d'Oxman-Martinez, Hanley et Gomez en 2005 recouraient fréquemment au terme *pauvreté* : « Dans le cas de la traite internationale, la pauvreté [et le manque de débouchés ont été cités] par la presque totalité des répondants comme principale[s] source[s] de vulnérabilité à la traite de personnes. »<sup>5</sup> Les auteures résument ces causes de manière générale et complète dans *Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien* :

Au Canada, le phénomène s'inscrit dans l'intersection complexe des droits de la personne, du fossé grandissant entre les riches et les pauvres, de la féminisation de la pauvreté, des mouvements migratoires illégaux et irréguliers et des impacts durables de la colonisation des peuples autochtones.

Les inégalités liées à la disparité économique, à l'échelle mondiale, entre les pays du Nord et du Sud et la colonisation des peuples autochtones émergent comme l'élément moteur qui sous-tend le commerce national et international des personnes.<sup>6</sup>

Dans la plupart des ouvrages récents sur ce thème, tous pays confondus de provenance des victimes, ce caractère structurel du trafic humain est perçu sous l'angle de plusieurs problèmes connexes : le néolibéralisme et les plans d'ajustement

<sup>4</sup> Ce protocole est habituellement nommé *Protocole de Palerme*.

<sup>5</sup> Jacqueline Oxman-Martinez, Marie Lacroix et Jill Hanley. « Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien ». Canada, Ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique, Août 2005, p.11.

<sup>6</sup> Oxman-Martinez, Lacroix et Hanley. *loc. cit.*, p.36-37.

Leur explication en 2001 embrasse encore plus large :

*Among the factors that explain the scale of human trafficking are economic globalization, the impact of structural adjustment policies on the feminization of poverty, the lack of laws or non-enforcement of those in effect, armed conflict, and even the complicity of some governments, particularly in economically poor countries, with organized crime. In addition, communications technologies are speeding the expansion of sex tourism, to the point of turning some developing countries into "body fairs."*

Jacqueline Oxman-Martinez et Jill Hanley. « Canadian Policy on Human Trafficking : Impacts of the Immigration and Refugee Protection Act ». *Centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine, Publication immigration et métropoles*, no 25, Septembre 2004, p.16, [http://im.metropolis.net/research-policy/research\\_content/doc/oxman-martinez%20trafic.pdf](http://im.metropolis.net/research-policy/research_content/doc/oxman-martinez%20trafic.pdf)



structurels, le système de crime organisé transnational avec ses extensions favorisées par la corruption, et l'oppression des femmes par différentes formes de domination masculine.

Au Canada, cette forme de trafic remonte à certains événements du milieu des années 1980. Laura Barnett rapporte que le premier cas où le Canada fut confronté à la traite de personnes remonterait à 1986, où « 152 migrants sri-lankais ont été rescapés sur la côte Est (*sic*) »<sup>7</sup>. Les cas de traite documentés ayant eu cours au Canada avant les années 1980 sont d'autres types, comme l'exploitation de Chinois pauvrement rémunérés pour construire le chemin de fer transcanadien, au risque de subir des accidents mortels ou de perdre la vie.

Barnett donne un aperçu représentatif de la situation actuelle. Depuis 1986, « le Canada a été désigné comme un pays source, un pays de destination et un pays de transit (le plus souvent vers les États-Unis [d'Amérique]) ».<sup>8</sup> Au Canada, ce trafic peut être « international, national, interprovincial, interurbain et même à l'intérieur d'une ville (*sic*). »<sup>9</sup> Les victimes<sup>10</sup> proviennent de l'étranger, mais aussi de l'intérieur. Les étrangères arrivent pour la plupart d'Asie et de l'Ex-URSS<sup>11</sup>, et la majorité de celles nées au Canada serait d'origine autochtone<sup>12</sup>. « [Confrontées] au dénuement économique et au manque de possibilités d'éducation et d'emploi dans leurs

<sup>7</sup> Laura Barnett. *La traite des personnes*. Librairie du Parlement (Service d'information et de recherche parlementaires), Division du droit et du gouvernement, Révisé le 18 juillet 2008, p.3.

<sup>8</sup> Barnett, *loc.cit.*, 2008, p.3.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>10</sup> Certains préfèrent appeler les victimes « sujettes », pour signifier qu'elles ne subissent pas leur exploitation passivement et qu'elles ont activement décidé de prendre certains risques. D'autres préfèrent le terme « victime », pour dénoncer l'exploitation et la contrainte dont elles font l'objet. Pour notre part, nous considérons que l'utilisation d'un terme ou d'un autre ne changera en rien la réalité que ces personnes vivent. Nous les appellerons donc parfois des sujettes et parfois des victimes. Ce débat terminologique s'inscrit dans un autre plus large, celui autour de la validité ou recevabilité du consentement des victimes, et entre féministes, on y voit s'opposer les (néo) abolitionnistes aux (néo) réglemmentaristes.

<sup>11</sup> Jacqueline Oxman-Martinez et Jill Hanley. « La traite de personnes et la famille : un lien négligé, incontournable dans tout travail de prévention et de protection ». Dans *Conseil de développement de la recherche sur la famille au Québec (CDRFQ)*, no 6, Printemps 2007.

<sup>12</sup> On s'est éveillé très tardivement sur l'aspect autochtone du trafic de personnes, car la grande majorité de la documentation, des actions politiques et des statistiques ne porte que sur la traite transnationale (ou internationale). La quantité de documentation disponible pour étudier la traite à l'intérieur et à partir du Canada est insuffisante, écartant d'emblée la possibilité que notre étude inclut ce problème autochtone.

communautés d'origine [ces autochtones et ces migrantes] se tournent vers des secteurs où l'exploitation [abusive] est courante, en particulier le commerce du sexe. »<sup>13</sup> Pour mieux voir l'ampleur du problème, l'auteure fournit quelques estimations provenant de la GRC : « 1500 à 2200 personnes font l'objet d'un trafic du Canada vers les États-Unis chaque année [,] 600 femmes et enfants entrent chaque année au Canada [pour y être exploités sexuellement, le chiffre passant] à 800 lorsqu'on tient (*sic*) compte des personnes qui entrent illégalement pour d'autres formes de travail forcé. »<sup>14</sup> Comme d'autres auteurs, elle note que ces chiffres ne sont qu'approximatifs pour plusieurs raisons, dont la clandestinité du trafic et le caractère anecdotique des cas rapportés.<sup>15</sup> Ces chiffres peuvent aussi être jugés « conservateurs » lorsqu'on les compare à ceux fournis par les Organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes, selon lesquelles environ 16 000 personnes sont prises dans des situations de traite chaque année au Canada.<sup>16</sup>

Jusqu'à maintenant, l'information récoltée par le gouvernement fédéral, les administrations provinciales et les ONG demeure anecdotique, fragmentée. De plus, elle n'est pas standardisée et elle donne un portrait incomplet du problème. Un des aspects du trafic humain mérite une attention particulière : partout dans le monde, la traite est tributaire de diverses pratiques contraignantes envers les personnes exploitées. Comme Oxman-Martinez, Martinez et Hanley le notent, les conditions qui maintiennent les victimes dans leur situation de servitude sont une pauvreté extrême et l'usage d'intimidation, de menaces et de violence de la part des trafiquants. Ainsi, elles « *sont privées de leur liberté dès leur arrivée au Canada, [...] on confisque [leurs] passeports et [leurs] vies sont contrôlées par des menaces envers elles-mêmes*

<sup>13</sup> Barnett, *loc.cit.*, 2008, p.6.

<sup>14</sup> Oxman-Martinez, Lacroix et Hanley (2005). Citées dans Barnett, *loc.cit.*, 2008, p.3.

<sup>15</sup> Barnett, *loc.cit.*, 2008, p.3 et 4.

<sup>16</sup> Voir les discussions entre le sénateur Phalen et le sénateur Jaffer, ainsi que celle entre Benjamin Perrin et le sénateur Jaffer, autour du projet de loi S-218, le 14 avril 2008.

Parlement du Canada. *loc. cit.*, [http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

ou envers leurs familles. »<sup>17</sup> L'exercice de diverses formes de coercition servirait aussi à presser les victimes de payer leurs dettes.<sup>18</sup> Les auteures décrivent le contexte de contrainte qui limite les recours des victimes : « La combinaison d'isolement social, du manque de connaissance de leurs droits, et un statut d'immigration [qui les place dans la dépendance] signifie que pour les femmes qui sont trafiquées par ces programmes, il y a peu d'options pour échapper ou éviter la déportation. »<sup>19</sup>

Les conséquences de ce trafic sur la vie des victimes sont gravissimes et peuvent parfois être invalidantes. On parle notamment de chocs post-traumatiques sévères, de significatives dégradations de l'état de santé et de difficultés résultant de l'irrégularité des statuts d'immigration.<sup>20</sup> Dans l'ensemble des écrits, on reconnaît que les victimes ont besoin d'un soutien considérable pour arriver à reprendre une vie normale. Ainsi, les principales expertes s'entendent pour considérer les sujettes de la traite comme des victimes qui ne sont que partiellement responsables de leur condition et de leurs gestes. Advenant les cas où certaines d'entre elles seraient impliquées dans des délits reliés à leur situation (par exemple, passer les frontières illégalement ou être forcées à faire du proxénétisme), on ne peut considérer leur consentement comme juridiquement valide et il serait préférable de leur offrir du soutien plutôt que de les condamner. C'est d'ailleurs l'une des principales recommandations du Protocole de Palerme de 2000.

---

<sup>17</sup> Notre traduction.

Jacqueline Oxman-Martinez, Andrea Martinez et Jill Hanley. « Human trafficking : Canadian Government Policy and Practice ». *Refuge*, vol. 19, no. 4, (2001), p.16-17.

Ce dernier aspect de la traite souligné, au Canada comme ailleurs, pose un problème sérieux pour lequel peu de solutions s'offrent, mises à part les tactiques policières et la prévention du trafic humain qui soient effectuées dans le cadre de la coopération internationale.

<sup>18</sup> Oxman-Martinez, Martinez et Hanley. *loc. cit.*, 2001, p.18.

<sup>19</sup> Jacqueline Oxman-Martinez, Andrea Martinez et Jill Hanley. « Trafficking Women : Gendered Impacts of Canadian Immigration Policies ». *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'intégration et de la migration internationale*, vol. 2, no. 3, Été 2001, p.304.

<sup>20</sup> Pour de l'information très détaillée sur les dommages psychologiques subis par les survivantes du travail du sexe et de la traite, voir :

Melissa Fairley (dir.). *Prostitution, Trafficking, and Traumatic Stress*, Binghamton: The Haworth Maltreatment & Trauma Press, 2003, 361p.

Dans la vie politique canadienne et dans les publications consacrées au thème du trafic humain au Canada, on peut sommairement dégager deux pôles idéologiques lorsqu'il est question de la traite de personnes (et de thèmes connexes, comme l'immigration et la prostitution). Du côté sécuritaire, on procède à une lecture plutôt « réaliste » ou « conservatrice » du problème, et il importe surtout de protéger l'État contre des menaces provenant de l'étranger. Du côté humanitaire, les droits humains et socio-économiques des personnes affectées par le trafic de personnes comptent bien davantage. Les idées de ces derniers auteurs sont fortement apparentées à ce qu'on retrouve dans la pensée féministe et chez les militants favorables à une plus grande ouverture des politiques d'immigration des pays prospères. Les spécialistes sur la traite qui se rapprochent du pôle humanitaire sont d'avis que jusqu'à maintenant, la plus grande partie des efforts canadiens fédéraux ont servi à concrétiser des solutions d'ordre sécuritaire (contrôle et répression), et que par conséquent, le sort des victimes ne s'est pas substantiellement amélioré.

Dans la littérature, on critique vertement l'approche canadienne de 2000 à 2005, en soutenant que le Canada s'est contenté de n'instaurer que des mesures répressives.<sup>21</sup> De même, les trafiquants font face à très peu de poursuites, malgré les changements législatifs et les actions politiques ayant eu cours.<sup>22</sup> Jusqu'à 2005 au moins, la plus grande partie des efforts fédéraux s'inscriraient dans une approche répressive. Ainsi, Oxman-Martinez, Hanley et Gomez ont noté, durant les années suivant les négociations en vue de l'élaboration du Protocole de Palerme, des « *progrès inégaux dans [les mesures propres aux] trois champs de politiques [prescrits par le Protocole]* »<sup>23</sup>. En effet, tous les gouvernements dans le monde ne manifestent pas la même volonté de concrétiser chacun des champs de ce texte de loi international que

<sup>21</sup> Jacqueline Oxman-Martinez, Jill Hanley et Fanny Gomez. « Canadian Policy on Human Trafficking : A Four-year Analysis ». *International Migration*, vol. 43, no. 4, 2005, p.10.

<sup>22</sup> À ce sujet, on peut consulter les publications suivantes :

Christine Bruckert et Collette Parent, 2002.; Christine Bruckert, Collette Parent et Pascale Robitaille, Janvier 2003.; The Future Group, Mars 2006.

<sup>23</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.9-10.

sont la prévention de la traite d'humains, la protection des victimes et la poursuite des trafiquants.

Peut-on vraiment procéder à un portrait aussi simple de l'approche canadienne en minimisant l'importance des politiques publiques humanitaires et en ignorant les acteurs du gouvernement canadien qui sont en désaccord avec cette orientation? Des changements de discours sont-ils perceptibles après 2005, dernière année couverte par les principaux auteurs universitaires? Et quelle serait la position du gouvernement canadien par rapport à un projet de loi ambitieux qui vise à protéger et à assister les victimes, en leur offrant des possibilités élargies d'obtenir un statut d'immigration légal et des services spécialisés? Dans ce présent mémoire, nous répondrons à ces questions en trois temps, en analysant la période s'échelonnant de 1986 à 2009.

Jusqu'à maintenant, deux types de causes au caractère sécuritaire des politiques canadiennes sur la traite sont fréquemment mentionnées dans les écrits universitaires : l'une par le contexte international d'insécurité face à l'immigration et l'autre par certaines tendances sociales observées au Canada (et ailleurs), où la traite d'humains est associée de plus en plus systématiquement au crime organisé transnational.<sup>24</sup> Pour compléter ces explications, nous emploierons une grille d'analyse des processus politiques complétée par des concepts d'analyse discursive.

Les outils analytiques retenus seront présentés au chapitre 1. Des concepts fondamentaux serviront à découper la réalisation de certaines politiques publiques étudiées en processus d'élaboration. À chacune de ces étapes, les jeux d'acteurs diffèrent ainsi que les discours exprimés. Des catégories du *Garbage Can Model*

<sup>24</sup> Nombreux sont les ouvrages qui traitent de l'insécurité face à l'immigration. De plus, la traite de personnes n'est pas le seul phénomène à être abordé comme un problème de criminalité. On peut mentionner entre autres les migrations incontrôlées, la prostitution, et même les demandes d'aide sociale.

Les auteurs suivants sont intéressants à ce sujet :

Sharryn J Aiken, 2002.; David Chapdelaine, Août 2007.; Sophie Dorais, 2006.; François Crépeau et Delphine Nakache, Février 2006.; Dorothy E Chunn et Shelley A M Gavigan, 2004.; Anne-Claire Gayet, Printemps 2008.; Giuseppe Di Gennaro in Phil Williamset Dimitri Vlassis, 2001.; Chalmers Larose, 2008.; Justin Massie, Mai 2005.; Marc Parant, Octobre 2001.; David Robitaille, 2008.; Sunera Thobani, 2001.; Georgina Vaz Cabral, 2006.; Catherine Wihtol de Wenden, 1999.



(GCM) de Vincent Lemieux sont particulièrement utiles : les processus, les courants et la typologie des acteurs. Les principaux objets d'étude consistant en des politiques publiques et en des discours, il faudra définir l'axe idéologique sur lequel elles s'inscrivent, ainsi que les concepts d'analyse discursive qui dégageront plus clairement les approches des différents acteurs. Cette analyse de discours se fera à l'aide de concepts du linguiste Teun A. van Dijk, et de la conception des pôles idéologiques sera inspirée d'idées d'Oxman-Martinez et ses collaboratrices ainsi que de Georgina Vaz Cabral. Le chapitre se terminera avec nos hypothèses de recherche et une description méthodologique de l'utilisation de la grille d'analyse tout au long de cet ouvrage. Certains concepts du mémoire ne seront présentés que préalablement à la conclusion du chapitre 3, car ils sont employés pour approfondir les réflexions théoriques et pour déboucher sur de nouvelles hypothèses. Il s'agit notamment de certaines découvertes néo-institutionnalistes qui offrent des explications complémentaires aux phénomènes d'adhérence au *statu quo*, observés aux chapitres 2 et 3.

Dans le deuxième chapitre est analysée l'approche canadienne de traite de personnes au Canada pendant la période de 1986 à 2005 : les principaux événements, les idées majeures dans la littérature, le contenu des lois et les opinions de divers acteurs. Le but est d'y déceler les tendances et les changements dans les discours et dans les politiques publiques qui portent sur le trafic humain international. Cette période se divise en deux. Tout d'abord, une émergence publique commence en 1986 et s'est traduite en une émergence politique, en 2000. Quelques tendances sociétales et internationales de ces années y sont exposées, car elles permettent d'expliquer en partie l'approche canadienne concernant la traite de personnes des années ultérieures. La deuxième partie du chapitre 2 porte sur les événements qui suivent l'émergence politique. On y observe la mise sur pied d'un premier ensemble de politiques publiques, de 2000 à 2005. Il s'agit de savoir dans quelle idéologie ces politiques

s'inscrivent, lesquels des acteurs y ont été favorables ou défavorables. De 1986 à 2005, au Canada, on remarque une importance grandissante de l'idéologie sécuritaire dans les discours et dans les politiques publiques.

Les actions politiques canadiennes en matière de trafic humain de 2006 à 2009 n'ont pas encore été abordées par les principaux auteurs : Nous les abordons au chapitre 3. Il s'agit d'abord de poursuivre le travail du chapitre précédent, en analysant les principales politiques de cette période ainsi que les discours des acteurs qui ont pris part aux processus de formulation de la solution. La seconde moitié de ce chapitre constitue l'apport le plus significatif de ce mémoire, où nous procéderons à une analyse de cas de l'élaboration de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* (S-222, S-218 et S-223). Des discours complets pour chaque catégorie d'acteurs concernés par la question de l'*assistance* aux victimes du trafic humain constituent notre principal objet d'étude (agents et responsables d'organismes fédéraux, sénateurs, universitaires et représentants d'ONG). Puisque ce projet de loi portait explicitement sur les droits humains des victimes de la traite, il est particulièrement intéressant de constater que le gouvernement canadien persiste à l'aborder à travers une optique sécuritaire. En même temps, on y voit comment les contraintes exercées par les règles institutionnelles et la procédure officielle ont interféré dans le processus de formulation, pour contribuer à l'échec de ce projet de loi.

## CHAPITRE I

### CADRE D'ANALYSE

D'un pays à l'autre, l'approche 4 P<sup>25</sup> du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*<sup>26</sup> (que l'on appelle aussi *Protocole de Palerme*) est appliquée de diverses manières. En Italie, par exemple, on met l'accent sur les programmes de protection et de réinsertion des victimes du trafic humain, alors qu'en France on applique plutôt une approche policière de l'immigration.<sup>27</sup> Dans ce mémoire, nous tentons d'expliquer la position qu'occupent les besoins d'assistance des victimes du trafic humain, parmi les priorités du gouvernement fédéral canadien en matière de traite de personnes. L'approche canadienne est-elle plus sécuritaire, ou plus humanitaire? Et pourquoi?

Dans le présent chapitre, nous présentons successivement chacun des quatre ensembles d'outils analytiques auxquels nous aurons recours dans ce mémoire. Le classement des événements et des actions étudiés se fera par processus, à l'aide du *Garbage Can Model*. Les concepts du GCM auxquels nous recourons sont les

---

<sup>25</sup> Rappel : 4 P pour la prévention du trafic, la protection des victimes, la poursuite en justice des contrevenants (répression) et les partenariats à l'échelle nationale et internationale.

Christine Bruckert et Collette Parent. *La "traite" des êtres humains et le crime organisé : Examen de littérature*. Gendarmerie royale du Canada, Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation, Ottawa, Juin 2002, p.21.

<sup>26</sup> Il s'agit de l'un des deux protocoles additionnels à la *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale* adoptée en 2000 (souvent appelée *Convention de Palerme*). L'autre protocole sous la même convention se nomme *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air*.

United Nations Crime and Justice Information Network (UNCJIN). *Convention des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée*, Nations Unies, 2 novembre 2000, 40p., [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/383f.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383f.pdf).

United Nations Crime and Justice Information Network (UNCJIN). *Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. Nations Unies, 2000, 12p., [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/2/convention\\_%20traff\\_french.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/2/convention_%20traff_french.pdf).

United Nations Crime and Justice Information Network (UNCJIN). *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. Nations Unies, 2000, 17p., [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/2/convention\\_smug\\_french.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/2/convention_smug_french.pdf).

<sup>27</sup> Georgina Vaz Cabral. *La traite des êtres humains – Réalités de l'esclavage contemporain*, Paris, La Découverte, 2006, 260p.  
Catherine Wihtol de Wenden. *Faut-il ouvrir les frontières?*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1999, Chapitre 10.



processus, les courants et la typologie des acteurs. Ce modèle est complété par des catégories d'analyse de discours de type qualitatif et sémantique empruntées à Teun A. van Dijk. Combinées à notre concept d'axe idéologique sécurité / droits humains, elles permettront de cerner l'approche de chaque acteur en jeu. L'exposé sur les concepts analytiques est chapeauté par une description du travail concret qui sera réalisé à l'aide de chacun de ces outils, et du matériel empirique traité dans chacun des chapitres suivants.

### 1.1 Choix d'une grille d'analyse parmi quatre bien connues

Le *Garbage Can Model* constitue la trame de fond de notre grille d'analyse. Il théorise les passages d'un processus à l'autre de la réalisation d'une politique publique. Il fut d'abord conçu par March et Olsen<sup>28</sup> en 1976. La version à laquelle nous recourons est plus récente, il s'agit d'une variante du modèle de John Kingdon réadaptée aux politiques canadiennes par Vincent Lemieux.<sup>29</sup> Les événements sont analysés selon les processus dans lesquels ils ont cours, et selon les types d'acteurs présents et qui prédominent. Le but ultime est d'apporter des explications à la non-complétion de la réalisation de certaines politiques publiques telles que la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*.

Avant d'aborder les approches qui auraient pu être utilisées pour étudier les politiques publiques qui nous intéressent dans ce mémoire, il importe de définir en quoi consiste une politique publique. Alors que les auteurs comme Lemieux ou Massardier<sup>30</sup> présentent souvent une définition par paradigme, dans ce mémoire, une définition

<sup>28</sup> Michael Howlett et M. Ramesh. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems – Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.166-167 et 175.

<sup>29</sup> John W. Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2e éd. New York: Harper Collins, Coll. « Longman Classics in Political Science », 2003, 253p.

Vincent Lemieux. *L'étude des politiques publiques: Les acteurs et leur pouvoir*, 3e éd. rev. et augm. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2009, 206p.

<sup>30</sup> Gilles Massardier. *Politiques et action publiques*, Paris, Dalloz / Armand Colin, 2003, 301p.

simple et assez globale pour fonctionner avec n'importe quelle perspective est suffisante. Meny et Thoenig définissent une politique publique comme « un programme<sup>31</sup> d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique »<sup>32</sup> auquel on attribue cinq caractéristiques : un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition et un ressort social.<sup>33</sup> Les écoles de pensée soulèvent toutes des aspects différents d'une politique publique. Par exemple, dans la perspective pluraliste, on y voit le résultat d'un compromis.<sup>34</sup>

Ci-après sont présentées les principales raisons qui expliquent notre préférence axée vers le *Garbage Can Model*, plutôt que vers trois des approches alternatives auxquelles nous aurions pu recourir.

Dans le paradigme d'inspiration économique du choix rationnel, « Les politiques [sont] vues comme une suite d'activités qui sont articulées les unes aux autres, de la part d'acteurs qui utilisent les moyens qu'ils jugent les plus appropriés pour atteindre leurs buts. »<sup>35</sup> Cette perspective aurait pu être utile pour analyser les moyens par lesquels les acteurs de la formulation des politiques canadiennes de traite cherchent à faire valoir les solutions qu'ils proposent. Or, dans ce mémoire, il est plutôt question des processus qui aboutissent à l'échec ou à la réalisation des politiques publiques. Cela mène à concevoir les intervenants comme s'inscrivant dans un cadre qui les transcende. Il faut aussi considérer que ce modèle prévoit que les actions sont axées vers la recherche d'un profit, alors que sur le thème du trafic humain, les retombées

<sup>31</sup> En fait, le mot programme signifie *cadre d'action*, une trame dont les contours sont à la fois formels et informels et qui oriente l'action d'un gouvernement.

<sup>32</sup> Yves Meny et Jean-Claude Thoenig. *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p.130.

<sup>33</sup> Le contenu : un processus de travail et d'action avec les ressources qui s'en trouvent mobilisées.

Le programme : « derrière telles ou telles activités, existe un cadre plus général à l'intérieur duquel [...] ces activités s'intègrent. »

L'orientation normative : « l'expression de finalités et de préférences que le décideur, consciemment ou non, de façon volontaire ou sous le poids des circonstances, ne peut qu'endosser ».

Le facteur de coercition : la politique publique s'impose à la collectivité avec ou sans recours au monopole de la force.

Le ressort social est la population affectée par la politique publique (intentionnellement ou par effet collatéral) dans sa situation, ses intérêts et ses comportements.

*Ibid.*, p.130-132.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>35</sup> Lemieux. *op. cit.*, p.10-11.

électorales et monétaires sont plutôt minimes. En fait, ces débats se font principalement entre des experts, des militants et des fonctionnaires.

Dans les théories pluralistes, d'après Howlett, Ramesh et Perl, les groupes d'intérêt sont les plus influents dans la conception et dans l'implantation des politiques publiques.<sup>36</sup> Autrement dit, les politiques publiques seraient le résultat d'interactions complexes entre les groupes de pression (compétitions, collaborations, négociations), et le rôle des politiciens consisterait à marchander et à créer des coalitions.<sup>37</sup> Normalement, les changements auxquels donnent lieu ces influences seraient graduels (par développements à la marge) plutôt que révolutionnaires.<sup>38</sup> Cette approche permet de répondre à la question de recherche dans la mesure où, dans ce mémoire, sont observés des rapports entre différents types d'acteurs. Nous y avons cependant préféré le GCM, car dans le modèle pluraliste, on confond intentionnellement les processus de la réalisation d'une politique publique.<sup>39</sup> Le GCM est donc mieux adapté pour offrir des explications à l'arrêt du développement des politiques étudiées dans cet ouvrage.<sup>40</sup>

Le paradigme néo-institutionnaliste (sociologique, rationaliste, historique ou autres) doit également être mentionné, car il sert à expliquer la stabilité dans les politiques

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>38</sup> Charles E Lindblom. *The Policy-Making Process – Second Edition*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1980, p.5.

Voir aussi:

Marc Smyrl. « Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : Effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, no. 1, février 2002, p.39.

<sup>39</sup> Lindblom, *op. cit.*, p 4 et chapitre 2.

<sup>40</sup> De même, la théorie des systèmes polyarchiques de Robert A Dahl aurait été intéressante pour étudier les dynamiques entre les minorités qui entrent en compétition pour donner lieu aux politiques de trafic humain que l'on connaît aujourd'hui. (Voir : Richard W Krouse. « Polyarchy and Participation : The Changing Democratic Theory of Robert Dahl », *Polity*, vol. 14, no. 3, Printemps 1982, p.442-444.) La typologie des acteurs de Vincent Lemieux semble plus utile, car elle offre des explications à la prédominance de types d'acteurs donnés dans des processus donnés.

En fait, les fondateurs de ce paradigme d'analyse comme Charles E Lindblom s'intéressent davantage à la sociologie des groupes de pression qu'aux politiques publiques elles-mêmes. (Smyrl, *loc. cit.*, p.39.) Un deuxième problème majeur que pose pour nous cette approche est le manque de clarté du rôle joué par le gouvernement, qui serait en fait considéré comme une sorte d'arène ou de médiateur des conflits plutôt que comme un acteur qui défend ses intérêts propres.

Michael Howlett, M Ramesh et Anthony Perl. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems – Third Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p.39.

Dans notre étude, il est apparu clairement et du début à la fin que le gouvernement canadien constituait un acteur à part entière dont les intérêts sont directement confrontés à ceux des acteurs non étatiques et à ceux de certains acteurs étatiques dissidents.

publiques. On y observe les relations entre trois ensembles de facteurs que sont les acteurs, les règles explicites des organisations et les politiques publiques. Le GCM nous a cependant paru plus facile à greffer à des concepts d'analyse des discours et des idéologies, car le niveau d'analyse de l'approche néo-institutionnaliste est de type « macro » ou « structurel »<sup>41</sup>. Dans ce mémoire, l'analyse se déroule au niveau des interactions de groupe<sup>42</sup>, l'attention étant dirigée vers les acteurs. On les catégorise selon leurs perspectives idéologiques et selon leurs rôles dans le système politique canadien. Enfin, et nous reviendrons sur ce point, le modèle néo-institutionnaliste comporterait comme problème d'expliquer surtout la stabilité, et moins le changement.<sup>43</sup> Or, dans la présente étude, nous avons remarqué dès le départ que certains individus ont agi à l'encontre du *statu quo* tout en faisant partie d'institutions qui devraient théoriquement les dépourvoir de leur autonomie (*agency*). Cette problématique de la persistance du *statu quo* donnera néanmoins lieu à quelques réflexions théoriques néo-institutionnalistes avant la conclusion du chapitre 3, car le *Garbage Can Model* procède surtout à des explications au cas par cas, à partir des échecs de multiples politiques publiques prises individuellement.

## 1.2 Le *Garbage Can Model*

Ci-après est présentée une vue d'ensemble du fonctionnement du *Garbage Can Model* : quels sont les concepts pertinents à l'analyse, et quels liens les unissent? Dans le GCM, les processus sont, dans une situation type où ils s'enchaînent linéairement :

- L'émergence publique (hors du système politique considéré);

---

<sup>41</sup> Smyrl, *loc. cit.*, p.51.

<sup>42</sup> Sur les trois niveaux d'analyse, voir : Howlett, Ramesh et Perl, *op. cit.*, p.31.

<sup>43</sup> Smyrl, *loc. cit.*, p.45.



- l'émergence politique (prise en charge du problème par les autorités);
- la formulation d'une solution; et,
- la mise en œuvre de la solution retenue.<sup>44</sup>

D'autres processus ou sous-processus peuvent s'ajouter, le plus connu étant l'évaluation. Nous les avons énumérés linéairement, mais dans la réalité, on observe fréquemment des allers-retours, des arrêts et des reprises.<sup>45</sup> Ils ne sont pas toujours clairement distincts, car ils comprennent empiriquement des dynamiques complexes d'événements. Ces derniers incluent essentiellement des acteurs, un cadre institutionnel, des stratégies politiques qui interagissent entre elles, des situations qui peuvent ou non poser problème et des solutions. Les processus ne doivent pas être confondus avec les procédures officielles (mise à l'ordre du jour, adoption et exécution), même si elles y correspondent souvent de très près.<sup>46</sup>

Dans ce mémoire, les concepts de processus sont utilisés surtout lorsqu'il est question de politiques publiques qui n'ont pas été achevées. L'étape de cette recherche qui consiste à déterminer le processus au cours duquel les autorités ont cessé de composer avec un problème permettra de poursuivre l'analyse en usant de concepts plus spécifiques qui expliquent à la fois ce délaissement et la primauté, d'un processus à l'autre, d'un type de discours ou d'une catégorie d'acteurs. Par exemple, on peut se demander si la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* s'est arrêtée à son tout début ou à une étape avancée. Advenant le premier scénario, on en viendrait à un premier constat qu'il est discutable d'affirmer que le problème ait passé l'étape de l'émergence politique, aucune solution n'ayant été examinée par les décideurs.

---

<sup>44</sup> Lemieux, *op.cit.*, p.13.

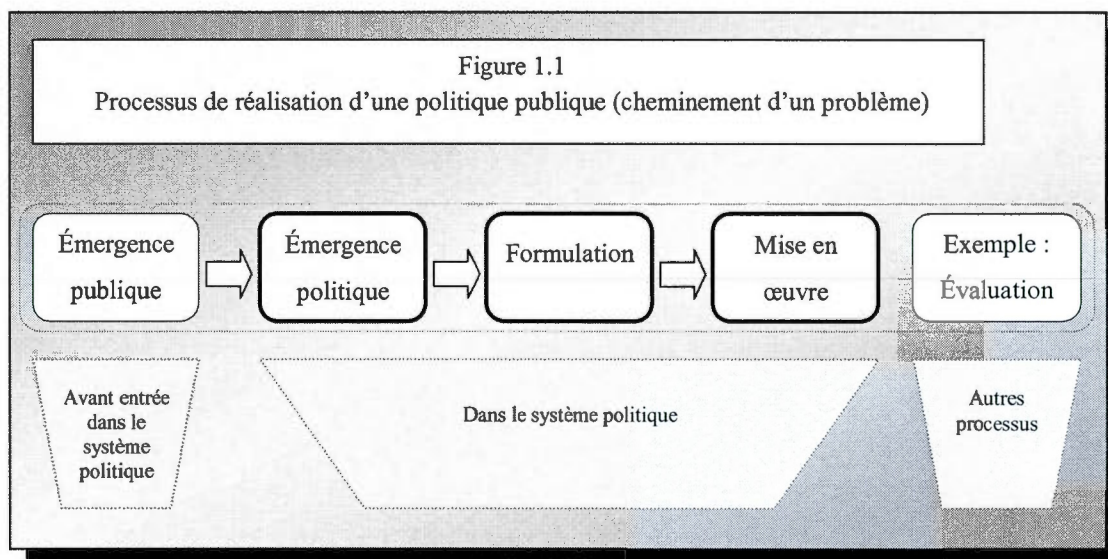
Les procédures et les règles propres à chaque système politique, cependant, auraient des effets contraignants sur ces processus. (Lemieux, *op.cit.*, p.15 et 22-23.)

Lemieux note aussi que les typologies d'étapes d'évolution des politiques publiques peuvent différer. Ainsi, d'autres auteurs vont traiter de l'adoption (comprise dans la formulation), de l'évaluation ou de la terminaison. (Lemieux, *op.cit.*, p.21.)

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.13, 20 et 22

<sup>46</sup> *Ibid.*, p.22.

La figure 1.1 illustre le cheminement type d'un problème dans la réalisation d'une politique publique, linéairement et du début à la fin, tel que conçu par Lemieux :



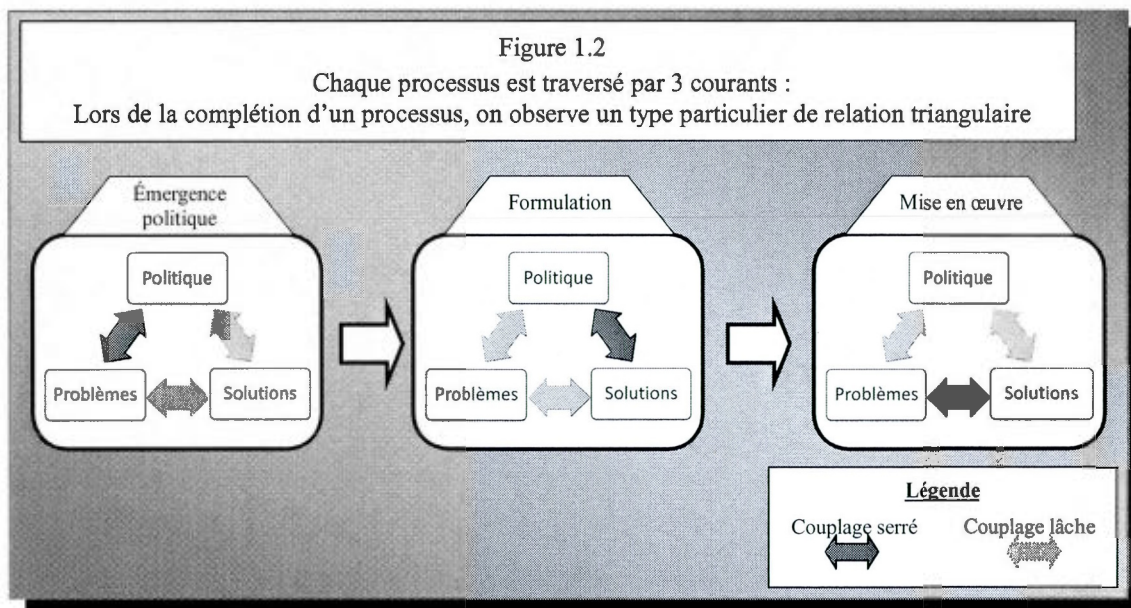
La figure 1.1 est inspirée de Lemieux (2009) et complétée par nous-même.

Pour que des auteurs comme Lemieux considèrent qu'une politique publique est « réalisée », il faut au moins que la mise en œuvre s'amorce. Cela implique : qu'une situation soit perçue comme problématique et que les autorités s'en occupent (émergence politique), qu'une solution soit disponible pour la pallier et que les responsables l'adoptent (formulation d'une solution), et que cette solution soit appliquée au problème (mise en œuvre).<sup>47</sup>

La dynamique des événements, elle, est théorisée en trois « ensembles de facteurs » que l'on nomme « courants » et qui traversent chacun des processus : il s'agit des problèmes, des solutions et de la politique. Le GCM prévoit qu'en temps normal, la complétion d'un processus ait lieu lorsque s'amorce un type particulier de relation entre ces courants.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.21.

C'est ce que l'on voit dans la figure 1.2, où les liens de couplage des processus qui sont généralement les plus forts dans chacun des courants sont illustrés par des flèches en gras :



La figure 1.2 est inspirée de Lemieux (2009) et complétée par nous-même.

Résumant les explications qui viennent d'être fournies, Vincent Lemieux décrit le fonctionnement de base du GCM ainsi :

Les politiques publiques ne sont pas le produit de l'action rationnelle des acteurs, mais de la **rencontre de trois courants**, celui des **problèmes**, celui des **solutions** et celui de la **politique**, où les acteurs obéissent à des rationalités différentes, d'ailleurs limitées par toutes sortes d'ambiguïtés et d'incertitudes. Ce sont ces limites [...] qui conditionnent leur action. »<sup>48</sup> [Nous soulignons]

Les acteurs et leurs dynamiques occupent une importance capitale dans ce modèle analytique. Il faudra situer chaque groupe et individu dans la typologie des acteurs de Lemieux, car le pouvoir de chaque type varie d'un processus à l'autre. Cette typologie est donc fort utile pour comprendre le déroulement des processus.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.12.



Le GCM constituera donc la charpente de notre grille d'analyse. Dans les prochaines sous-sections sont exposés plus en détail les trois groupes conceptuels du modèle employés aux chapitres 2 et 3 : les trois processus, les trois courants et la typologie des acteurs. Les liens qui opérationnalisent ces concepts deviendront plus évidents, et certaines questions pertinentes à l'étude seront soulevées.

### 1.2.1 Processus de réalisation d'une politique publique

On dit qu'une situation, lorsqu'elle est perçue comme problématique et qu'elle est portée par des acteurs de la société, passe par un processus d'émergence publique. Ce concept a plusieurs synonymes : émergence systémique, émergence sociale, émergence sociétale et émergence informelle. La figure 1.1 illustre bien que ce processus se déroule hors d'un système politique et que le problème dont il est saisi peut être transmis aux autorités (ou non). Il va de soi que tous les problèmes portés par des groupes de la société ne font pas leur entrée dans un système politique et qu'à l'inverse, les problèmes abordés par les responsables ne sont pas toujours connus du grand public, ni portés par celui-ci. Un exemple parmi tant d'autres d'émergence politique sans émergence publique préalable est celui du budget annuel.

D'autres processus se déroulent à l'intérieur d'une politique. Les trois plus importants et fréquents sont l'émergence politique, la formulation et la mise en œuvre (voir la figure 1.1).

Une émergence politique est définie par Lemieux comme « une situation où des problèmes publics sont perçus et soulevés de façon à entraîner une intervention des autorités gouvernementales »<sup>49</sup>. Les auteurs en analyse de politiques publiques recourent souvent aux synonymes d'émergence institutionnelle, formelle ou

---

<sup>49</sup> Lemieux, *op.cit.*, p.35.



gouvernementale.<sup>50</sup> Avec cette définition, on ne sait cependant toujours pas comment en attester l'occurrence. Cette explication de Lemieux en dit tout de même un peu plus : « Le processus d'émergence des politiques publiques consiste dans (*sic*) la prise en charge de problèmes publics par [un] système politique, en vue de le soumettre à des normes qui présideront à sa régulation. Si cela arrive, il y a mise à l'ordre du jour gouvernementale de problèmes qui étaient ou non à l'ordre du jour public. »<sup>51</sup> On comprend que l'auteur renvoie au concept de « mise à l'ordre du jour »<sup>52</sup> auquel recourraient Cobb et Elder en 1972 et qui s'apparente davantage à une *procédure* officielle qu'à un processus comme l'émergence politique. Il s'agit pourtant de l'indicateur empirique le plus fiable pour déterminer si une émergence politique a bel et bien eu lieu. Comme le dit Lemieux, « Selon les règles officielles, c'est par la mise à l'ordre du jour d'une instance gouvernementale que s'accomplit l'émergence d'une politique publique. »<sup>53</sup> En remontant aux sources, on constate qu'il y a coïncidence entre ces deux phénomènes dont l'un est un processus et l'autre une procédure officielle. On trouve ainsi une manière concrète de déterminer s'il y a émergence politique. Pour confirmer qu'il y a mise à l'ordre du jour, Cobb et Elder suggéraient d'aller voir dans les « formes explicites de l'agenda formel », qui peuvent être notamment « *le calendrier de corps décisionnels autoritaires*<sup>54</sup> tels que [celui des] *législatures*, [des] *hautes cours*, ou [des] *agences régulatrices*. »<sup>55</sup> Il va de soi

---

<sup>50</sup> Pour nommer l'émergence, les auteurs utilisent des expressions provenant de leurs paradigmes respectifs :

- Pierre Favre (1992) parlerait d'activation du champ politique ou d'inscription d'un problème dans le champ politique (influence de Pierre Bourdieu);
- Vincent Lemieux (2009) parlerait de prise en charge par le système politique (branche de la systémique appelée gouvernétique ou cybernétique);
- Cobb et Elder (1972) utilisent l'expression entrée à l'agenda formel ou mise à l'ordre du jour (agenda-building paradigm).

<sup>51</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>52</sup> L'étape précédant la mise à l'ordre du jour formelle est habituellement lorsqu'un item est confiné à l'agenda systémique (donc, dans le champ social). Pour le définir simplement, il s'agit d'un « agenda » hors du système politique, provenant souvent de la société : « The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. » Il s'agit en fait de l'émergence publique.

Roger W Cobb et Charles D Elder. *Participating in American politics : The dynamics of Agenda-building*, Baltimore: John, Hopkins University Press, 1972, p.85.

<sup>53</sup> Lemieux, *op.cit.*, p.73.

<sup>54</sup> Expression en anglais: « *authoritative decision-making bodies* ».

<sup>55</sup> Notre traduction.

que la démarche du chercheur varie d'un système politique étudié à l'autre, et selon la documentation disponible. À plusieurs reprises, nous vérifierons s'il y a eu, au Canada, mise à l'ordre du jour de deux problèmes : celui de la traite de personnes et celui du besoin d'assistance des victimes.

Le deuxième processus de réalisation d'une politique publique se nomme la formulation. D'après Lemieux, elle « consiste à formuler des mesures qui pourront être appliquées aux situations à réguler dans l'environnement externe ou dans l'environnement interne [et] s'achève par l'adoption de mesures de régulation. »<sup>56</sup> Pour leur part, Howlett et Ramesh ont divisé ce processus en deux. Ainsi, ils en fournissent une description plus détaillée. Ces deux sous-processus se nomment *policy formulation* et *policy decision-making*. Il sera utile de savoir pendant lequel de ces deux temps la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* s'est achevée, car les rapports de pouvoir entre les acteurs n'y sont pas les mêmes.

Le premier sous-processus de la formulation, nommé *policy formulation*, est le moment qui « implique d'évaluer des solutions possibles à des problèmes politiques [ou, si l'on veut,] d'explorer diverses options disponibles pour répondre au problème. »<sup>57</sup> On y définit des solutions, on les examine et, finalement, on en trie certaines que les décideurs pourraient accepter.<sup>58</sup> Howlett et Ramesh soulignent que ce processus n'implique que des acteurs membres des sous-systèmes politiques (*policy subsystems*), ce qui signifie simplement pour nous que plus les acteurs détiennent des positions proches de celles des responsables, plus ils sont disposés à influencer les événements pendant cette étape.<sup>59</sup> On peut donc s'attendre à

---

Cobb et Elder, *op. cit.*, p.98.

<sup>56</sup> Lemieux, *op.cit.*, p.21 et 91.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p.143.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.143.

<sup>59</sup> Howlett et Ramesh, *op. cit.*, p.148.

ce que certains acteurs plus éloignés du centre du pouvoir étatique puissent détenir quelque influence, ce qui ne serait pas le cas dans le sous-processus suivant.

Le deuxième sous-processus de la formulation, nommé *policy decision-making*, a comme particularité d'impliquer une prise de décision des responsables. De cette étape se dégage quelque « *déclaration d'intention formelle ou informelle de la part d'un public autorisé en vue d'entreprendre ou de freiner quelque action* »<sup>60</sup>. On y restreint encore davantage les solutions à examiner, non pour des considérations techniques ou scientifiques, mais pour des motifs d'ordre politique.<sup>61</sup> Par le fait même, on détermine quels acteurs seront gagnants dans un débat et lesquels en seront éliminés. Pour une deuxième fois pendant la formulation, le nombre d'acteurs prenant part au processus diminue considérablement : « *le groupe d'acteurs politiques participant est presque invariablement restreint à ceux qui ont la capacité de prendre des décisions contraignantes pour le public.* »<sup>62</sup> Ceci confirme l'idée de Lemieux voulant que seuls les responsables politiques (et parfois leur entourage) décident de l'issue de la formulation d'une solution.

Quant à l'étude de cas du chapitre 3, une compréhension plus approfondie du concept de formulation et des propriétés de ses sous-processus permettra d'expliquer le blocage du problème à la fin de la formulation. Pourquoi la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* n'est-elle donc jamais entrée en vigueur et mise en œuvre? En bref, la théorie de Howlett et Ramesh prévoit que les experts sur le problème du trafic humain sont normalement écoutés par les élus dans un premier temps et marginalisés par la suite au moment de prendre une décision.

---

<sup>60</sup> Notre traduction.  
*Ibid.*, p.162.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Notre traduction.  
*Ibid.*, p.163

Dans cette dernière partie du chapitre 3, il apparaîtra aussi que ces deux sous-processus ne sont pas sans lien avec les règles propres aux procédures officielles. Trois faits doivent donc impérativement être connus au sujet de la procédure menant à l'entrée en vigueur d'une Loi au Canada. D'abord, un projet de loi ne peut être concrétisé que s'il est adopté par les deux chambres du Parlement. Ensuite, l'acceptation d'un projet par le gouvernement facilite à la fois son adoption par la Chambre des communes ainsi que son entrée en vigueur. De plus, les projets de loi qui entrent en vigueur sont généralement proposés par le gouvernement, ce pour quoi les projets privés ou émanant du Sénat sont généralement reçus avec moins d'entrain par la Chambre des communes et par le gouvernement. Il faut aussi savoir que dans chaque chambre du Parlement canadien, un projet de loi est soumis à trois votes (première, deuxième et troisième lecture), entre lesquels des députés et des sénateurs travaillent à en améliorer le contenu et à en modifier la teneur pour attirer le vote du plus grand nombre. Préalablement au vote de la deuxième lecture et lorsque jugé nécessaire, les projets passent par des comités qui les étudient en profondeur tout en consultant divers acteurs qui s'y sentent concernés.

Le processus de mise en œuvre, que l'on appelle communément exécution ou application d'une politique publique, « consiste dans l'application de ces solutions aux situations qui font problème, de façon à ce qu'elles se conforment aux normes qui ont plus ou moins inspiré les mesures. »<sup>63</sup> Dans les prochains chapitres, il sera suffisant de constater simplement qu'une politique a atteint ce processus.

Pour qu'il y ait passage d'un processus à l'autre, il y a généralement un type de relation entre des facteurs regroupés sous les catégories de courants des problèmes, des solutions et de la politique. Ci-après sont exposés les fonctionnements internes

---

<sup>63</sup> Lemieux. *op. cit.*, p.21.

des processus politiques, c'est-à-dire en quoi consistent ces courants et comment ils interagissent entre eux.

### 1.2.2 Les trois courants : définitions et couplages

Comment peut-on mettre de l'ordre dans tous les facteurs à prendre en compte lors d'une analyse de processus politiques et y dégager un sens? Selon Kingdon, Trois courants traversent constamment chacune des étapes de la réalisation d'une politique publique. Ce sont des « ensembles de facteurs » comprenant essentiellement des acteurs, un cadre institutionnel, des situations qui posent parfois problème, et des solutions. C'est ce que l'on voit dans la figure 1.2, où l'on voit un plan rapproché sur le fonctionnement interne des processus. Ces facteurs sont catégorisés en trois courants que l'on nomme : les problèmes, les solutions et la politique. Il s'agit maintenant de connaître leurs définitions, mais surtout leurs modes d'interaction que l'on nomme « couplages ». Ces relations types illustrées triangulairement permettront d'expliquer l'arrêt du développement de certaines politiques publiques, ainsi que la prédominance de certaines catégories d'acteurs au détriment d'autres dans chacun des processus. L'on pourra constater, dans certains cas, que des acteurs politiques clés (courant politique) ont empêché le bouclage d'une formulation en refusant de s'approprier la solution proposée (courant des solutions).

D'après Vincent Lemieux, le courant des problèmes comprendrait l'ensemble des facteurs qui se rapportent directement au problème public considéré. Plusieurs indicateurs empiriques permettent aux autorités de prendre connaissance d'une situation et, éventuellement, de la percevoir comme un problème. Il peut s'agir notamment de désastres, de conclusions de recherches ou de statistiques. L'auteur



note qu'un problème se distingue d'une fatalité, cette dernière étant délaissée par les décideurs parce que dépourvue de solution réalisable.<sup>64</sup>

Le courant des solutions est intimement relié au précédent, car sur le plan logique, la définition d'un problème comprend souvent une solution complète ou à l'état d'esquisse. Ce courant inclut l'ensemble des idées et des propositions amenées par des acteurs afin de pallier un problème et qui sont au moins examinées par les décideurs. Bien entendu, toutes ces solutions n'ont pas la même durée de vie : leur survie varie en fonction de divers paramètres, dont les préférences des responsables, la plausibilité sur le plan technique, les contraintes budgétaires et, dans une moindre mesure, l'approbation du public.<sup>65</sup>

En scrutant l'ouvrage de Lemieux, on comprend que le courant de la politique renvoie aux facteurs reliés directement aux responsables politiques, à leur entourage et parfois même à leurs agents. Il faut cependant savoir que tous ces acteurs ne peuvent être complètement autonomes. Ils sont influencés par un ensemble complexe de variables dont le climat politique, la tendance nationale, les mouvements sociaux et l'action de groupes d'intéressés influents. Certains paramètres institutionnels et politiques ont aussi une importance capitale, comme les changements de personnel politique et la formation de coalitions.<sup>66</sup>

Abstraitement, par « couplage » de courants, on entend une dépendance ou une interpénétration<sup>67</sup> entre des facteurs qui relèvent respectivement d'un de ces trois ensembles. En temps normal, l'achèvement de chacun des processus décrits plus haut coïncide avec une « relation triangulaire » entre les trois courants. Également, dans chaque processus doit avoir lieu un couplage plus important et serré que les autres. Ainsi, généralement, dans chaque accomplissement de processus il y a deux

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p.35-36.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, p.37-38.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.39-41.

couplages lâches et celui qui est serré s'effectue entre les deux courants qui correspondent à la nature du processus en cours. Par exemple, puisque la nature de l'émergence politique consiste en la prise en charge d'un problème par les autorités, son achèvement nécessite qu'il y ait couplage serré entre les courants des problèmes et de la politique. La figure 1.2 montre la configuration normale des couplages d'un processus à l'autre. Les couplages lâches y sont illustrés par des flèches pâles et les couplages serrés par des flèches en gras.

Ces courants sont théorisés comme se couplant entre eux pour former une relation virtuellement triangulaire dont les liens sont variablement et inégalement serrés. On peut le voir dans la figure 1.2, où les relations types entre les courants sont illustrées dans chaque processus. Autrement dit, les couplages de courants s'opèrent généralement d'une seule et même manière « triangulaire » dans chaque processus<sup>68</sup> :

- Dans l'émergence politique : un couplage serré s'effectue entre le courant des problèmes et celui de la politique. Pour que cette étape se complète, un couplage lâche est suffisant entre les solutions et la politique, et entre les solutions et les problèmes.
- Dans la formulation : couplage serré entre le courant de la politique et celui des solutions (adoption d'une solution par les responsables). Les autres couplages sont lâches.
- Dans la mise en œuvre : couplage serré entre le courant des solutions et le courant des problèmes (application d'une solution au problème). Les autres couplages sont habituellement lâches.

Il faut le répéter, on trouve dans chaque processus un couplage plus serré que les autres, et les courants dont le couplage est serré correspondent généralement à la

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

nature du processus qui est en cours à un temps donné. Les autres courants qui ne relèvent pas de la nature du processus concerné doivent aussi se rencontrer, mais un couplage lâche est suffisant.<sup>69</sup>

Par le fait même, cela signifie que les trois courants doivent toujours être présents. On ne saurait imaginer, par exemple, un gouvernement s'occuper d'un problème si personne n'en conçoit de solution. À chaque étape, « les couplages ou [l'absence des courants] expliquent que les processus s'accomplissent ou non »<sup>70</sup>.

Les explications de Lemieux sur les couplages posent cependant deux obstacles de taille : il n'est pas toujours facile de saisir exactement à quels phénomènes empiriques les couplages pourraient renvoyer, et aucune méthode n'est proposée pour mesurer la force de ces liens de dépendance. En lisant attentivement son ouvrage et celui de John Kingdon, on finit par saisir que, concrètement, un couplage serré consiste en une prise en charge positive d'un courant par un autre : dans une émergence politique, les responsables et leur entourage acceptent de composer avec un problème<sup>71</sup>, dans une formulation ces mêmes acteurs acceptent une solution qui leur est proposée et, dans la mise en œuvre, une solution est effectivement appliquée à un problème. Un couplage lâche impliquerait, entre les courants des problèmes et de la politique, que les autorités admettent l'existence d'un problème sans tenter de le résoudre, donc échec de l'émergence politique. Une formulation échouerait pareillement si les autorités considéraient des solutions sans en adopter une, donc dans la théorie, on dirait que s'effectue un couplage lâche entre les courants des solutions et de la politique. Enfin, une mise en œuvre interrompue pourrait résulter d'une difficulté à appliquer une solution à un problème.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, p.34.

<sup>71</sup> Pendant une émergence politique, on observe donc une double relation de dépendance entre les problèmes et la politique : dans un sens, le problème en question est perçu comme nécessitant une intervention de la part des autorités publiques, et dans l'autre sens, les responsables acceptent de prendre en charge ce problème. Ainsi, les relations de dépendance sont bidirectionnelles la plupart du temps.



En résumé, entre ces trois courants qui forment la relation triangulaire d'un processus politique a lieu un couplage serré et deux lâches. Les politiques publiques non complétées dont il est question, dans ce mémoire, n'ont atteint que les processus de l'émergence politique et de la formulation. Dans le cas de l'émergence, cela implique de vérifier si le champ politique a au moins pris en charge le problème considéré jusqu'à l'atteinte de la formulation et comment il l'a défini (de manière sécuritaire ou humanitaire?). Il faut aussi vérifier, dans les cas de formulation, si les autorités ont suffisamment adhéré à une solution proposée pour qu'on en termine le processus et qu'on la mette en œuvre. Il est possible aussi que les responsables proposent leur propre solution de rechange. Nous devons porter une attention particulière aux conceptions du problème du trafic humain et de sa solution, car elles peuvent différer d'un type d'acteurs à l'autre, notamment selon qu'il se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur du champ politique.

### 1.2.3 Typologie des acteurs : pouvoir, savoir et rôles

Parmi les trois courants, il va de soi que les acteurs du champ politique se situent dans celui de la politique. Pour ce qui est des acteurs de la société, eux-mêmes ne font partie d'aucun des courants. Pourtant, ils prennent part aux processus et ils ont des définitions de problèmes et de solutions à proposer aux autorités. Dans la perspective du *Garbage Can Model*, on dirait donc que ces acteurs tentent d'influencer le cours des trois courants. Il reste maintenant à classer ces acteurs dans une typologie qui aide à prévoir les niveaux d'influence tout au long du déroulement de la réalisation d'une politique publique (d'un processus à l'autre). On se demande, notamment, pourquoi les spécialistes de la traite de personnes (universitaires et représentants d'ONG) peinent à imposer leur savoir et leurs recommandations dans les moments critiques comme à la fin de l'élaboration d'une solution.

Vincent Lemieux regroupe les acteurs présents dans les processus politiques en quatre types que l'on nomme les responsables, les agents, les intéressés et les particuliers. Ceux-ci se différencient sur trois plans : leur influence respective sur le déroulement des processus, leur position relativement au système politique considéré, et leur niveau de connaissance.

La question du pouvoir que possède chaque type dans les processus est importante, particulièrement au chapitre 3 où l'on détermine lesquels auraient fait échouer la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*, et comment. Il semble aussi que la position occupée par chaque acteur, qui peut être décrite par cette typologie, soit en lien avec les idéologies auxquelles ils adhèrent. Habituellement, une personne qui fait partie d'un type d'acteurs dans un système politique donné ne possède pas nécessairement ce même rôle ailleurs. Elle peut cependant jouer plus d'un rôle à la fois. Les frontières entre chaque catégorie sont donc poreuses.

Les responsables constituent le premier type d'acteurs, ils « sont [des] généralistes [sur le plan des connaissances] dans l'appareil gouvernemental »<sup>72</sup>. Si les principaux sont les élus, on y inclut parfois aussi leur entourage partisan.<sup>73</sup> Pendant l'émergence d'une politique publique, même si aucune catégorie d'acteur n'est clairement dominante, « les responsables élus et leurs entourages sont bien près [de l'être] »<sup>74</sup>. Les commentaires de Lemieux sur leur rôle pendant la formulation sont catégoriques : « il n'y a pas d'alliance décisive sans que les responsables en fassent partie et soient d'accord avec la solution retenue »<sup>75</sup>. Leur présence est

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p.31.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.32.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p.85. (L'auteur renvoie à Kingdon, *op. cit.*, p.43.)

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.104.

particulièrement marquée dans l'émergence politique et dans la formulation, et elle est moins importante pendant la mise en œuvre.<sup>76</sup>

Les agents seraient, quant à eux, les « acteurs [les] plus spécialisés dans [l'appareil gouvernemental] »<sup>77</sup>. Ils comprennent principalement les fonctionnaires, mais aussi notamment les militaires, les policiers et les tribunaux.<sup>78</sup> Dans certaines situations, il arrive qu'ils agissent comme des responsables<sup>79</sup>, par exemple, lorsque des juges de la Cour suprême émettent des jugements qui changent le contenu d'une Loi ou lorsqu'ils ordonnent à la Chambre des communes de modifier une politique. Ces acteurs sont présents principalement dans la mise en œuvre et dans la formulation des politiques, mais ils contribuent aussi souvent à la mise à l'ordre du jour des problèmes en les signalant aux autorités.<sup>80</sup> Leur place est relativement importante pendant la formulation.<sup>81</sup>

Le troisième type d'acteurs selon Lemieux, les intéressés, est spécialisé sur le plan du savoir, mais se situe à l'extérieur de l'appareil gouvernemental.<sup>82</sup> Parmi eux ressortent les lobbyistes, les experts, les groupes patronaux, les médias et les universitaires.<sup>83</sup> Ces groupes sont souvent présents et actifs dans le processus d'émergence politique.<sup>84</sup> S'ils sont parfois consultés pendant la formulation de certaines politiques, ils y sont la plupart du temps disqualifiés.<sup>85</sup>

Le quatrième type, que l'on nomme particuliers, est aussi extragouvernemental et n'est généralement pas spécialisé.<sup>86</sup> Il s'agit d'« agrégats non organisés », qui sont

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p.140.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p.31.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p.32-33.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.84-84 et 139.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p.103.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p.31.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.33-34.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p.84.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.103 et 139.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p.31.

principalement les électeurs ou ce qu'on appelle « l'opinion publique ».<sup>87</sup> Puisqu'ils n'ont pas d'organisation, ils sont pratiquement absents de chacun des processus, sauf peut-être à la veille d'élections ou lors de mouvements sociaux de masse. Aucun acteur particulier ne sera mentionné dans ce mémoire.

La typologie des acteurs du GCM de Vincent Lemieux contient donc deux catégories intragouvernementales et deux catégories extragouvernementales, chacune avec une importance différente d'un processus à l'autre. Les acteurs intragouvernementaux sont les responsables et les agents, et les extragouvernementaux sont les intéressés et les particuliers.

Certaines idées à propos de l'importance de chaque type d'acteurs d'un processus à l'autre doivent être récapitulées, car elles seront utiles dans le cas analysé ultérieurement. Pendant l'émergence politique, ce sont les responsables qui permettent le couplage serré des courants de la politique et des problèmes en prenant en charge un problème. Lors d'une formulation, ces mêmes acteurs donnent lieu au couplage serré de la politique et des solutions en acceptant de considérer des solutions qui leur sont présentées et d'en adopter une. Cela signifie que le déroulement des processus de l'émergence politique et de la formulation peut être influencé par les intéressés, mais les responsables y ont toujours le dernier mot. Ce sont les responsables qui peuvent arriver à bloquer le développement d'une politique publique pendant l'émergence, et les agents peuvent y arriver dans une moindre mesure pendant la formulation.

Une fois chaque acteur classé selon son adhésion à un pôle idéologique ou à un autre, soit sécuritaire ou humanitaire, il faudra vérifier s'il y a des correspondances observables avec cette typologie. En débutant cette recherche, nous nous attendions à ce que les acteurs étatiques, responsables et agents, tiennent les discours les plus

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, p.34.

favorables à la conservation du *statu quo*. À l'inverse, nous croyions que les intéressés allaient presque invariablement prôner des politiques fondées sur des notions de droits humains. Puisque cette typologie explique en partie la réalisation ou l'échec d'une politique publique en s'opérationnalisant avec le GCM, il sera ultimement possible de découvrir si les dynamiques d'acteurs selon leurs pôles idéologiques respectifs permettent d'expliquer les échecs de certaines politiques publiques. Advenant que les acteurs étatiques adhèrent davantage à l'approche sécuritaire, on se demande automatiquement si les autorités auraient provoqué le blocage de la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. Notre explication initiale à la prédominance de l'idéologie sécuritaire dans les politiques canadiennes suggérerait que cette approche se soit imposée par les acteurs qui possèdent le plus grand pouvoir. Or, la réalité décrite dans les chapitres 2 et 3 est plus complexe qu'escomptée préalablement, soit au moment où nous avons développé les hypothèses. Elle nécessite des commentaires plus nuancés.

Le *Garbage Can Model* comprend des concepts fondamentaux qui viennent d'être présentés dans cette partie. Ce sont les quatre processus, la typologie des acteurs et les trois courants. Bien qu'ils répondent à la spécificité de la problématique consistant à chercher à expliquer la prédominance de certains acteurs dans des processus politiques ayant eu cours, le modèle présente certaines limites dont deux sont suffisamment importantes pour nous avoir incité à en apporter des précisions méthodologiques et à tirer des concepts d'autres paradigmes.

### 1.3 Nécessité méthodologique : cibler les objets d'analyse

Tel que décrit jusqu'à maintenant, le *Garbage Can Model* oriente le chercheur vers une quantité trop ample de faits à prendre en compte, notamment parce que les



concepts de courants sont si ouverts qu'ils incitent à tout observer en même temps. Il nécessite logiquement, pour que l'étude d'une politique publique soit complète et revête un caractère explicatif, tous les moyens possibles pour obtenir toutes les informations existantes se rapportant à chacune des catégories de la grille. De plus, il resterait trop descriptif pour expliquer le phénomène précis de la prédominance de l'idéologie sécuritaire dans les politiques canadiennes sur la traite d'êtres humains. Ces problèmes s'amplifieraient si nous comptions employer tous les autres concepts du GCM qui n'ont pas été retenus pour cette étude. Pour que notre grille d'analyse réponde spécifiquement à la question de recherche, il faut préciser certaines limites méthodologiques, c'est-à-dire les facteurs à considérer.

Les facteurs qui s'opérationnalisent avec notre question de recherche<sup>88</sup> ont donc été catégorisés dans les ensembles suivants : les discours des acteurs étatiques (responsables et agents), les discours des acteurs extraétatiques (intéressés) et les facteurs institutionnels.<sup>89</sup>

L'ensemble de facteurs qui est celui du discours des intéressés implique de considérer les discours d'une catégorie d'acteurs situés pour la plupart hors du système politique en question. Ce sont principalement des représentants d'ONG et des experts qui travaillent sur la traite de personnes.

Les acteurs étatiques incluent des sénateurs, des députés, des responsables politiques et des agents gouvernementaux (représentants ministériels). Dans ces discours, nous recherchons les définitions ou représentations du problème de la traite de personnes et de sa solution, les préoccupations exprimées sur ce sujet, ainsi que les priorités dans la gestion du problème.

---

<sup>88</sup> Pour la question de recherche et les hypothèses, voir la section 1.7

<sup>89</sup> Rappelons que notre but est de déceler les priorités qui se dégagent des actions politiques entreprises entre 2000 et 2009 au Canada, ainsi que les préoccupations exprimées par les intervenants présents pendant la formulation des projets de loi S-222, S-218 et S-223, qui allaient accorder protection et assistance aux victimes du trafic humain. Et bien sûr d'expliquer ces préférences au sein du gouvernement.



Quant aux facteurs institutionnels, ils comprennent principalement les politiques de traite de personnes en vigueur à chaque moment étudié, les partages de compétences entre ministères et entre les deux paliers de gouvernement, les règles procédurales parlementaires et les informations pertinentes sur les systèmes de partis en place. Au total, nous avons deux types de discours (sécurité et droits humains) que nous comparons, d'un processus à l'autre et d'après les contraintes institutionnelles de chaque moment.

Le lecteur a peut-être déjà constaté que cette méthodologie donne lieu à une certaine confusion entre les définitions des problèmes et des solutions. Théoriquement, on pourrait considérer que l'un est l'envers de l'autre. Cobb et Rochefort soutiennent que les définitions d'un problème et de sa solution peuvent être en étroite relation, voire se confondre.<sup>90</sup> Par exemple, des acteurs peuvent arriver avec une solution qu'ils souhaitent *a priori* plaquer à une certaine catégorie de problèmes, même s'il fallait rationnellement procéder en définissant préalablement chacun de ces problèmes individuellement et en déterminant quelle sorte de solution est appropriée.<sup>91</sup> Dans les discours des tenants de chacune des approches, on peut dégager des problèmes et des solutions qui font priorité.

Puisque ce sont les discours des divers intervenants présents dans la société canadienne et dans les formulations de politiques publiques entre 1986 et 2009 qui suscitent l'intérêt dans la présente analyse, il fut nécessaire de définir les pôles idéologiques qui les opposent. Cet axe, sur lequel on peut départager les acteurs relativement à des thèmes comme celui de l'assistance aux victimes de la traite humaine, met en dichotomie l'approche sécuritaire avec l'approche humanitaire. Pour parvenir à situer idéologiquement les politiques publiques à l'étude ainsi que les

---

<sup>90</sup> David A Rochefort et Roger W Cobb. « Problem Definition An Emerging Perspective ». In *The Politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Édité par David A Rochefort et Roger W Cobb. Lawrence : University Press of Kansas, 1994, p.25.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.24-25.

personnes qui sont intervenues dans les débats et les comités qui nous intéressent, trois catégories d'analyse de discours conçues par le linguiste cognitiviste Teun A. van Dijk sont fort utiles.

#### 1.4 Analyse de discours : perspectives, thèmes et comparaisons

Les facteurs faisant partie des courants des problèmes et des solutions seront étudiés lorsqu'ils se présentent sous la forme de discours exprimés par certains acteurs, en tant que priorités, préoccupations et définitions. Pour ce faire, nous avons retenu certaines catégories d'analyse de discours de Teun A. van Dijk. Ce linguiste est parmi les principaux fondateurs d'une variante cognitiviste de l'école de pensée dite d'analyse critique du discours. Il s'est penché sur des thèmes comme le racisme, l'immigration et les élites symboliques.

van Dijk suggère qu'un chercheur doit se donner une grande liberté dans le choix de concepts, lequel choix doit se fonder sur sa pertinence relativement à la question de recherche. Autrement dit, les concepts doivent correspondre à des considérations théoriques qui lient le discours étudié aux préoccupations du chercheur.<sup>92</sup> Puisque nous comptons nous pencher exclusivement sur le contenu sémantique des propos échangés dans notre étude de cas, le groupe de concepts qui renvoie aux structures formelles se trouve rejeté d'emblée.<sup>93</sup> Certains concepts parmi ceux qui renvoient au contenu sémantique<sup>94</sup> sont pertinents à notre question de recherche :

---

<sup>92</sup> Teun A. van Dijk. « Chapter 4: On the Analysis of Parliamentary Debates on Immigration », Chap. in *The Semiotics of Racism. Approaches to Critical Discourse Analysis*, M. REISIGL and R. WODAK (éd.). Vienne, Passagen Verlag, 2000, p.87.

<sup>93</sup> Les sept concepts qui renvoient aux structures formelles sont les suivants : *Schemata; Argumentation; Topoi; Sentence syntax; Sound structures and nonverbal interaction; Rhetoric; Interaction*. van Dijk, *op. cit.*

<sup>94</sup> van Dijk décrit 10 concepts d'analyse du contenu sémantique des discours, dont l'un est une catégorie « autre » : *Topics; Local coherence; Implicitness; Disclaimers; Specificity and completeness; Propositional structures; Other semantic structures (modalities, evidentiality, vagueness, contrast, comparison, illustration, intertextuality, perspective, lexicalization, pronouns, style); Lexicalization; Pronouns; Style*. van Dijk, *loc. cit.*

- Perspective : Il s'agit du point de vue d'un acteur, dont les synonymes pourraient être « modèles mentaux », « représentations sociales » ou « idéologies ».<sup>95</sup> Nous catégoriserons les perspectives des acteurs comme étant polarisées soit vers une approche de type sécuritaire, soit vers une approche qui prône un plus grand respect des droits humains (voir la section 1.5). Bien entendu, il va de soi que pendant une allocution, un acteur ne présente jamais son idéologie en totalité. Les points de vue respectifs seront donc inférés à partir des propos qui ont été tenus.

On se demandera, par exemple, de quelle manière chacun des intervenants entend répondre au problème du besoin de protection et d'assistance des victimes du trafic humain, lors des débats et des comités sénatoriaux. Souhaitent-ils limiter les accès à un statut légal pour prévenir les demandes frauduleuses, ou plutôt en élargir l'accès pour qu'un maximum de victimes potentielles en profite?

- Les sujets ou thèmes (*topics*) : Il s'agit des informations traitées comme étant plus importantes que les autres par un émetteur lorsqu'il est question de « nous » et des « autres ». Par exemple, les Canadiens *versus* les victimes du trafic humain. Les sujets abordés régulent la cohérence globale d'un discours, son contrôle, sa planification ainsi que ce qui sera le mieux retenu par les récepteurs.<sup>96</sup>

Lorsque des sénateurs, députés, acteurs gouvernementaux et intéressés s'expriment sur la traite de personne ou sur la nécessité d'assister les victimes,

---

Les concepts que nous avons choisis ont en commun de facilement rendre explicite les idéologies des différents acteurs. D'autres auraient pu être utilisés, comme celui de lexicalisation, mais ceux que nous utilisons les recourent et impliquent déjà d'en traiter. Par exemple, celui de lexicalisation devient caduc dû au fait que celui de perspective nous mène déjà à se pencher sur le vocabulaire utilisé par les responsables pour décrire le trafic humain (en tant que menace, ou en tant que problème social?).

<sup>95</sup> *Ibid.*, p.94.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p.90.

autour de quelles informations ou considérations leurs discours s'articulent-ils?

- Comparaison : van Dijk suggère de se pencher sur les structures propositionnelles des acteurs pour y voir des dichotomies entre le groupe d'appartenance majoritaire et les « autres » dont il est question : victime ou responsable, inclus ou exclu, déviant ou normal, et ainsi de suite.<sup>97</sup> Nous envisageons de repérer ces oppositions, à travers le contenu des idées exprimées par les intervenants. D'où la préférence pour le concept de comparaison pour en arriver au même résultat.<sup>98</sup>

Serait-il possible que certains acteurs situent les victimes de la traite dans une catégorie « autre » qui présente un certain risque pour « notre » société?

L'analyse de discours considérera, comme suggéré par van Dijk, d'autres facteurs plus généraux ou « extradiscursifs »<sup>99</sup> que nous avons auparavant regroupés dans le courant des facteurs institutionnels et dont certains aspects plus informels et moins procéduraux renvoient plutôt aux processus politiques.

### 1.5 Débat autour du besoin d'assistance des victimes : les deux pôles

En bref, nous emploierons les concepts de van Dijk pour dégager, dans les discours, les approches des différents acteurs selon le pôle idéologique vers lequel ils tendent, soit sécuritaire ou humanitaire.

Pour conceptualiser ces deux pôles idéologiques, nous nous sommes inspiré d'abord d'Oxman-Martinez et ses collaboratrices, qui sont les principales spécialistes de la

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.93.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p.94.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.88.

traite de personnes au Canada. Leur typologie fut retenue pour sa correspondance avec les préoccupations de notre recherche. Elles ont opposé une attitude axée sur le crime et la sécurité à une autre portant sur la « protection et la promotion des droits humains des victimes du trafic [et des migrants en général] »<sup>100</sup>. Georgina Vaz Cabral recourt à la même catégorisation : « L'appréhension de la traite s'articule autour de deux grandes orientations : l'approche sécuritaire, axée sur la répression, défendue essentiellement par les acteurs étatiques, et l'approche des droits de l'homme, défendue principalement par les universitaires et les ONG qui conçoivent la traite avant tout comme une violation des droits fondamentaux. »<sup>101</sup> Dans la réalité, les exemples abondent pour démontrer que ces deux approches ne s'excluent pas mutuellement et peuvent même se compléter (d'où l'utilisation du terme « pôles » au lieu de l'expression « parti pris »).

Pour les tenants de l'approche sécuritaire, remédier au trafic humain se fait par un « combat » et on emploie souvent des termes militaires, médicaux ou pénaux<sup>102</sup> pour décrire le problème :

La traite est ici définie comme un problème de politique criminelle et de droit pénal dont la réponse passe par le renforcement de la répression et la coopération des autorités policières et judiciaires, la priorité étant le respect de l'ordre public et la sécurité nationale. Le respect des droits des victimes est souligné, mais au second plan, pour les besoins de la répression.<sup>103</sup>

Dans un contexte de fermeture des frontières aux nouveaux arrivants et *post-11 septembre 2001*, de nombreux États, dont le Canada, cherchent à bloquer l'entrée

<sup>100</sup> Oxman-Martinez, Lacroix et Hanley. *loc. cit.*, p.7-8.

<sup>101</sup> Vaz Cabral. *op. cit.*, p.210-211.

<sup>102</sup> James Sheptycki. « Against Transnational Organized Crime », In *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, sous la dir. de Margaret E Beare. Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2003, p.126-128.

Giuseppe Di Gennaro. « Strengthening the International Legal System in order to Combat Transnational Crime », In *Combating Transnational Crime – Concepts, Activities and Responses*, sous la dir. de Phil Williamset Dimitri Vlassis. Portland, Franck Cass Publishers (International Scientific Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme), 2001, 259-260.

Diana Wong. « The Rumor of Trafficking: Border Controls, Illegal Migration, and the Sovereignty of the Nation-State », In *Illicit Flows and Criminal Things – States, Borders, and Other Side of Globalization*, sous la dir. de W. van Schendel et I. Abraham. Bloomington, Indiana University Press, 2005, p.77-78.

<sup>103</sup> Vaz Cabral. *op. cit.*, p.211.



d'immigrants « indésirables » et des « profiteurs du système ». Puisque tous les acteurs impliqués dans la traite font l'objet de répression, les victimes s'en trouvent pénalisées.<sup>104</sup>

La rareté de la littérature abordant le trafic humain dans cette optique s'explique probablement par le fait que ses adhérents sont d'abord et avant tout des *acteurs* politiques. D'ailleurs, ces acteurs ne s'identifient ni explicitement à une étiquette comme « sécuritaire », ni en référence à cette idéologie, ni par opposition à leurs adversaires. On a donc repéré deux textes nord-américains abordant le trafic humain dans cette perspective. Et encore, faut-il y prêter une attention spéciale pour en dégager ce parti pris. Dans le *Trafficking in Persons Report* de 2008 du Département d'État américain, par exemple, on commente plutôt vaguement les politiques non répressives du Canada. On y énumère des exemples soutenant que l'État offre davantage de protection aux victimes du trafic et que « *les droits des victimes sont généralement respectés au Canada, [qu'elles] ne sont pas pénalisées pour des crimes commis en tant que résultat direct d'avoir été trafiquées.* »<sup>105</sup> Pareillement, les failles dans l'aspect préventif des politiques canadiennes sur la traite sont invisibles dans ce document : « *Le gouvernement a significativement augmenté les efforts de prévention anti-trafic durant la période couverte par le rapport.* »<sup>106</sup> On peut cependant remarquer que le rapport se fait plus expéditif lorsqu'il est question de l'insuffisance de l'effort canadien en matière de répression : « *Le gouvernement du Canada a démontré des progrès limités dans ses actions visant à faire respecter la loi durant la période couverte.* »<sup>107</sup> Dans la publication intitulée *Évaluation binationale de la traite*

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p.211-213.

<sup>105</sup> Notre traduction.

US Department of State. *Trafficking in Persons Report, 2008*. U.S. Department of State Publication, Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs, Révisé en juin 2008, p.86.

<sup>106</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.87.

<sup>107</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.86.



*de personnes Canada-États-Unis*, on tient sensiblement le même discours.<sup>108</sup> Si les tenants de l'approche sécuritaire préfèrent les politiques répressives et punitives aux politiques sociales pour remédier au trafic de personnes, cette préférence est souvent exprimée à demi-mot.

Dans la perspective humanitaire, on critique souvent les gouvernements pour être réceptifs aux propositions sécuritaires tout en négligeant les droits humains des personnes concernées.<sup>109</sup> Sans nier la nécessité de mesures répressives, on considère la traite comme un « crime [...] une violation de droits fondamentaux, avant d'être un trouble à l'égard de l'ordre public »<sup>110</sup>. On tient pour acquis que les États prospères ont un minimum de responsabilité envers les victimes, lesquelles doivent être protégées, assistées et indemnisées.<sup>111</sup> Pour ces protagonistes, les droits humains s'étendent souvent à ceux des migrants ainsi qu'aux droits socioéconomiques.

Relativement à la traite de personnes au Canada, les discours se situent entre deux pôles idéologiques. D'un côté, une approche conservatrice de sécurisation de l'État par des mesures de contrôle des frontières, des mouvements migratoires et de lutte à la criminalité. De l'autre, une approche axée sur le respect des droits humains, entendus dans un sens suffisamment large pour impliquer des politiques sociales accessibles à certaines catégories de migrants dont les droits sont brimés. Ces deux types de discours sont présents dans les politiques canadiennes de traite, tout comme dans les débats et comités du projet de loi étudié au chapitre 3 (*Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*). Aux chapitres 2 et 3, on vérifie lequel de ces deux discours s'est imposé à différents moments entre 1986 et 2009, au sein de quelles catégories d'acteurs et dans quels processus de l'élaboration d'une politique publique. Pour déterminer où se situe chaque acteur entre ces deux pôles

<sup>108</sup> Canada & États-Unis (divers ministères et organismes). *Évaluation binationale de la traite de personnes*. Présentée au Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis, 2006, 28p., [http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/\\_fl/1666i-fr.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/_fl/1666i-fr.pdf).

<sup>109</sup> Voir Bruckert et Parent, *loc. cit.*, 2002, p.7-11.

<sup>110</sup> Vaz Cabral, *op. cit.*, p.214.

<sup>111</sup> *Ibid.*

idéologiques, nous analyserons le contenu sémantique des discours avec les concepts de perspective, thèmes et comparaisons tirés de Teun A. van Dijk.

### 1.6 Question de recherche et hypothèses

Notre question de recherche est formulée pour soutenir et mettre en contexte nos trois hypothèses :

Le gouvernement canadien aborde-t-il le problème du besoin d'assistance des victimes de la traite internationale de personnes comme un problème de sécurité, ou comme un problème de droits humains?

Les trois hypothèses, elles, sont formulées de manière à préciser ce qui doit être vérifié dans les analyses des chapitres 2 et 3 :

Hypothèse 1 : Dans les discours du gouvernement canadien sur la question du trafic humain et sur celle de l'assistance aux victimes, les préoccupations d'ordre sécuritaire ont priorité sur les préoccupations se rapportant au respect des droits humains.

Hypothèse 2 : Les acteurs étatiques ont tendance à prôner davantage l'approche sécuritaire au détriment de celle centrée sur les droits humains, et les acteurs situés hors de l'État tendent vers le pôle idéologique humanitaire.

Hypothèse 3 : Dans les discours exprimés dans la formulation de la défunte *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*<sup>112</sup>, le gouvernement a imposé une définition sécuritaire du problème du besoin d'assistance aux victimes, et de la solution à appliquer.

---

<sup>112</sup> Les codes du projet de *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* ont été successivement S-222, S-218 et S-223.

## 1.7 Méthodologie et structure du mémoire

Le corpus à l'étude se divise en trois catégories :

- Des sites Internet gouvernementaux (les principaux sont Citoyenneté et Immigration Canada, la Gendarmerie royale du Canada et le Ministère de la Justice). Toutes les adresses se trouvent dans la section « Sites Internet et documents électroniques : Gouvernements, OI et ONG » de notre bibliographie;
- Des sites Internet d'informations sur les Lois et sur les projets de loi du Canada, qui contiennent les textes des projets de loi, des résumés législatifs et les verbatim des comités et débats. Le tout est accessible par le site Internet LEGISinfo, du Parlement du Canada.<sup>113</sup> Les adresses URL des pages de chacun des projets de loi se trouvent dans la section « Lois et projets de loi : Débats, comités et textes législatifs » de la bibliographie;
- Certaines publications de spécialistes et d'ONG sur le sujet.

Le chapitre 2 consiste en un historique du problème du trafic humain tel que couvert dans la littérature, soit la période allant de 1986 à 2005. Cela comprend l'émergence publique, l'émergence politique, la formulation ainsi que la mise en œuvre de certaines politiques. Le but est de dresser un portrait du discours sur la traite au Canada pendant ces événements, d'après la préférence accordée par des acteurs à certaines solutions au détriment d'autres. Nous situons chaque discours ou politique publique sur l'axe sécurité / droits humains, pour déterminer si chaque type d'acteurs se comporte selon nos attentes et pour déceler les priorités du gouvernement canadien. Pour réaliser ce chapitre ont été analysés tous les débats et comités qui

---

<sup>113</sup> Parlement du Canada. *LEGISinfo*, Site Internet du Parlement du Canada, section LEGISinfo, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/Home.aspx?Language=F&Parl=40&Ses=3>.

portent autour de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et de la *Loi modifiant le Code criminel (traite de personnes)* qui ont porté sur la traite de personnes, en repérant des mots-clés tels que *traite* ou *trafic* [*de(s) femmes / de(s) personnes / d'enfants / d'êtres humains*] (informations accessibles sur le site Internet LEGISinfo). Pendant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur la LIPR, on a répertorié 15 intervenants ayant abordé le trafic humain : deux hauts fonctionnaires et des membres d'organisations diverses. Pendant la modification du Code criminel, le Parlement n'a pas reçu d'invités hors de l'État, mais nous avons analysé les débats de la Chambre des communes à la troisième lecture.

Le chapitre 3 porte sur les actions politiques canadiennes de 2006 à 2009, la période dont on ne traite pas encore dans la littérature. La première partie consiste en une continuation du travail déjà commencé au chapitre 2. Il est question de deux projets de loi qui ont chacun été déposés à trois reprises (C-410, C-410 et C-269) et d'une politique formelle de Citoyenneté et Immigration Canada, les permis de séjour temporaire (PST). On étudiera surtout les contenus, car on trouve très peu de débats et de comités à ce sujet, du moins relativement au trafic de personnes.

La deuxième partie du chapitre 3 consiste en une analyse de cas des discours prononcés pendant la formulation des projets S-222, S-218 et S-223, nommés *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. La totalité des discours, du 3 avril 2006 au 30 décembre 2009, a été analysée préalablement à la rédaction du chapitre. Cela comprend 26 séances de débats/comités et les participants comprenant 22 sénateurs, 12 représentants de ministères, 12 représentants d'ONG, 2 représentants du Conseil de l'Europe et 2 universitaires. Les allocutions sont réparties sur un total de 26 séances ou réunions (20 débats et 6 comités). Pour cette partie, cependant, l'attention est centrée sur l'enjeu principal de ces projets de loi. Il s'agit du pouvoir à attribuer aux responsables du CIC et à ses agents d'immigration de limiter l'accès des

victimes à un statut d'immigration légal. De plus, les échanges verbaux pertinents sont cités pour illustrer les idées en lien avec les hypothèses. Le nombre d'intervenants cernés par notre analyse s'en trouve ainsi réduit : 11 représentants d'ONG, 2 universitaires et 6 sénateurs.<sup>114</sup>

Dans cette deuxième partie du troisième chapitre, la gamme complète des concepts qui ont été exposés au chapitre 1 est employée. Pour inférer des positions idéologiques sur l'axe sécurité / droits humains, nous analysons le contenu sémantique de chaque allocution à l'aide des concepts d'analyse de discours de Teun A. van Dijk.<sup>115</sup> De plus, nous comparons les différentes positions idéologiques selon qu'elles soient plus proches du début ou de la fin de la formulation, car d'après Howlett et Ramesh, les positions relatives de chaque type d'acteurs changent pour laisser de plus en plus d'importance aux responsables. Le cadre institutionnel et les règles procédurales dans lesquels ce projet de loi fut élaboré seront aussi considérés, dans la mesure où l'action de certains acteurs s'en trouve limitée.

---

<sup>114</sup> Ces chiffres sont approximatifs, car certains traitent indirectement du sujet qui nous concerne, et car d'autres se trouvent présents et ne s'expriment que peu ou pas, étant accompagnés par des membres de leur organisation qui parlent plus longuement. Le nombre sert surtout d'indication.

<sup>115</sup> Van Dijk, *op. cit.*, p.85-103.

## CHAPITRE II

### L'APPROCHE CANADIENNE DE 1986 À 2005 : LE PROBLÈME D'ESCLAVAGE CONTEMPORAIN EN DEVIENT UN DE CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Au Canada, deux dates servent de repères chronologiques pour situer l'émergence des politiques canadiennes de traite. L'an 1986 est l'année du premier cas reconnu de trafic international de personnes.<sup>116</sup> Cet événement a graduellement mené à une émergence publique du problème du trafic humain, donc à une prise en charge du problème par la société. En 2000 ont eu lieu les négociations en vue de l'adoption du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. Cette action est le premier signe clair d'une émergence politique des politiques de traite, car le gouvernement canadien mobilisait pour la première fois des effectifs gouvernementaux pour se pencher sur ce problème. Par la suite, on a vu se concrétiser une première série d'actions politiques portant sur la traite, de 2000 à 2005.

La discussion du présent chapitre consiste principalement à situer l'approche canadienne de trafic humain sur l'axe idéologique sécurité / droits humains. Il s'agit d'abord de vérifier si, de 1986 à 2005, un discours axé sur la sécurité a émané de ces politiques. Ensuite, il sera intéressant de savoir vers lequel des pôles idéologiques ont pu tendre les discours des différents acteurs en jeu : intéressés, agents et responsables.

Dans une première partie est dressé un portrait du contexte dans lequel s'est inscrite l'émergence politique sur la traite de personnes en 2000, en faisant état des tendances observables dans les discours sur le problème de 1986 à 2000, dans la société canadienne et sur la scène internationale. Une deuxième section porte sur la première et principale émergence *politique* du problème en 2000, car on s'interroge sur

---

<sup>116</sup> Barnett. *loc. cit.*, 2008, p.3



l'approche adoptée par le gouvernement canadien lorsqu'il a négocié les termes du Protocole de Palerme. Ensuite, il est question des principales politiques canadiennes sur la traite de personnes de 2000 à 2005, en vue de déterminer si leur contenu et les discours dont elles ont fait l'objet suivent les tendances idéologiques des années précédentes. Les raisons qui permettent à de nombreux auteurs de qualifier l'approche canadienne pendant cette période de répressive paraîtront plus évidentes. Par exemple, la première Loi adoptée pour faire suite aux recommandations du Protocole de Palerme ne visait qu'à poursuivre les trafiquants. L'on verra aussi que plus les acteurs se trouvaient près des instances décisionnelles, plus ils avaient tendance à adhérer à une approche sécuritaire. La troisième section survole certaines des critiques des politiques canadiennes de trafic humain de 2000 à 2005, selon lesquelles le Canada est presque strictement « répressif » en la matière. Bien que cela paraisse contradictoire, les informations fournies dans ces publications critiques mènent à des réflexions qui relativisent cette idée partagée par plusieurs.

## 2.1 Émergence publique, 1986-2000

Comme mentionné précédemment, le premier cas de traite de personnes au Canada daterait de 1986, année pendant laquelle des migrants sri-lankais ont été rescapés sur la côte est.<sup>117</sup> Suite à des événements du même genre, de plus en plus d'informations sur le phénomène ont été accumulées. C'est ainsi que le problème a graduellement effectué sa première émergence publique au Canada. Il aura donc fallu préalablement en confirmer la présence sur le territoire canadien, en esquisser un portrait et en estimer l'ampleur.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

Entre cette date de 1986 et celle des négociations du Protocole de Palerme en 2000, on peut retracer partiellement les évolutions idéologiques du discours sur la traite dans la société canadienne et sur la scène internationale. Au tournant de l'an 2000, ce discours en est devenu un d'insécurité, et il a probablement eu son influence sur le contenu des politiques de trafic humain au Canada.

La première avenue empruntée pour expliquer cette transition consiste à situer l'origine des politiques actuelles du Canada dans des tendances idéologiques observées durant l'émergence publique du problème. Entre 1986 et 2000, le trafic humain fut présenté de diverses manières par d'importants groupes d'acteurs du champ social canadien. Les sources disponibles à ce sujet indiquent que la manière d'appréhender ce problème a subi une transformation progressive, dont le résultat est une association de plus en plus systématique avec des questions d'ordre sécuritaire (crime organisé transnational, immigration illégale, prostitution, etc.). Par exemple, la revue de la presse anglophone canadienne portant sur le trafic humain de 1994 à 2002, par Bruckert et Parent, va dans ce sens :

Depuis le début des années 90, la migration clandestine et plus particulièrement le trafic de femmes par des groupes du crime organisé à des fins de prostitution suscite un intérêt et des préoccupations considérables sur la scène internationale et au Canada. À la fin des années 90, les médias mettaient à l'avant-plan la question de l'esclavage sexuel, et ce problème est rapidement devenu un « problème social », au sens sociologique.<sup>118</sup>

En 1994, 1995, 1996 et 1997, chaque année [la] traite des êtres humains n'est pas présentée comme une forme moderne d'esclavage ni associée explicitement au crime organisé. Tout au plus, signale-t-on à l'occasion la présence de groupes criminels et, en 1996, la présence de réseaux criminels. En 1998, le problème se rapproche, devient nord-américain. [...] On commence à associer la question, tant au pays qu'ailleurs dans le monde, au crime organisé. [...] L'indignation monte ...et du même coup les demandes de sentences plus sévères. À partir de 1999 et 2000, l'implication du crime organisé dans la traite des femmes (on ne réfère pas à d'autres formes de traite) prend statut d'évidence. On identifie le Canada comme point d'entrée pour accéder aux États-Unis. [...] La plupart d'entre eux font référence au

<sup>118</sup> Christine Bruckert et Collette Parent. *Crime organisé et trafic de personnes au Canada : Perceptions et discours*. Gendarmerie royale du Canada, Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation, Ottawa, 2004, p.10.

crime organisé et plusieurs précisent qu'on fait face à des organisations sophistiquées. [...] Paradoxalement, on note à la fois l'émergence de nouveaux groupes criminels d'autant plus dangereux qu'on ne les connaît pas et de la consolidation des réseaux criminels déjà en place. En 2001, on compte moins d'articles mais les thèmes demeurent les mêmes.<sup>119</sup>

Dans la presse anglophone des années 1990, le trafic humain international est passé graduellement de problème social d'esclavage sexuel à un problème sécuritaire lié au crime organisé.

Dans une autre étude, Audrey Macklin note que les médias, vers 1997, se sont particulièrement attardés sur la question des « *visa[s] de travail spécia[ux] pour les danseuses exotiques en tant que partie d'une histoire plus large à propos du trafic de femmes.* »<sup>120</sup> Elle laisse aussi entendre que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) aurait tenté de résoudre ce problème par diverses mesures contradictoires desquelles se dégagent trois discours :

*Au niveau de généralité le plus haut, [on trouve] le discours économique, qui postule que l'immigrant est un travailleur; le discours de la moralité, qui dépouille l'immigrant en tant qu'agent potentiel de corruption légale, culturelle ou physique; et, plus récemment, le discours des droits humains, qui postule que l'immigrant est porteur de droits venant de leur humanité davantage qu'à son statut.*<sup>121</sup> [Nous soulignons]

Puisqu'il s'agit de réactions gouvernementales, mais sans pour autant qu'il n'y ait eu prise en charge explicite du problème de la traite par les autorités, on pourrait considérer ces discours comme ne provenant ni spécifiquement du champ social, ni du système politique. L'auteure n'en confirme pas moins l'idée précédente de Bruckert et Parent en soutenant que les immigrants, incluant les personnes qui font l'objet d'un trafic, ont souvent été perçus comme de potentielles menaces à la sécurité du Canada. Compte tenu des observations de Bruckert et Parent, il semble logique de

<sup>119</sup> Bruckert et Parent. *loc. cit.*, 2002, p.18-19.

<sup>120</sup> Notre traduction.

Audrey Macklin. « Dancing across Borders: 'Exotic Dancers', Trafficking, and Canadian Immigration Policy ». *International Migration Review*, vol. 37, no. 2, Été 2003, p.474.

<sup>121</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.475.

présumer que parmi ces trois discours dégagés par Macklin, celui de la moralité aurait gagné de plus en plus d'importance de 1986 à 2000. Il pourrait y avoir un parallèle à établir entre le discours dans la société canadienne et celui du gouvernement.

Plusieurs auteurs qui se sont penchés sur la traite de personnes dans d'autres États affirment avoir observé une tendance similaire. Par exemple, Diana Wong ainsi que d'autres auteurs ont démystifié ce qu'elle considère une « *trinité infâme* » fallacieuse consistant en une association discursive récurrente entre le crime organisé, l'immigration illégale et la traite d'êtres humains.<sup>122</sup> Selon Wong, cette association servirait de prétexte aux gouvernements occidentaux pour contrôler leurs mouvements de frontière.<sup>123</sup> Des auteures canadiennes vont sensiblement dans le même sens, Oxman-Martinez et ses collaboratrices, par exemple : « *Dans les années récentes, l'intérêt des États-nations pour la sécurité s'est amplifié par le lien conceptuel [entre] terrorisme, crime organisé transnational et immigration irrégulière.* »<sup>124</sup>

D'autres indices, cependant, indiquent que toute la société canadienne ne voyait pas le trafic humain de ce même point de vue. McDonald, Moore et Timoshkina ont tenté de définir la traite au Canada telle que vécue par les migrantes de l'Europe de l'Est. Elles ont aussi procédé à une critique des législations sur l'immigration *précédant* le Protocole de Palerme de 2000. Leur propos se résumait à dire que des restrictions imposées par Citoyenneté et Immigration Canada, depuis 1997, avaient limité les possibilités d'immigrer légalement pour les femmes susceptibles d'être victimes de la traite. Des opportunités étaient ainsi offertes aux trafiquants : « le meilleur moyen pour le trafiquant d'envoyer une femme à l'étranger est de s'assurer de l'illégalité de sa situation afin de permettre aux réseaux de trafiquants en cause de mieux la

---

<sup>122</sup> Wong. *op. cit.*, p.74.

<sup>123</sup> *Ibid.*

Wong utilise l'expression « *unholy trinity* ».

<sup>124</sup> Notre traduction.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, p.8.

contrôler. »<sup>125</sup> Les auteurs universitaires, au tournant de l'an 2000, étaient déjà conscients de la nécessité de trouver des moyens adéquats de régulariser le statut des victimes dans le but de leur offrir de l'assistance et de prévenir ce trafic.

La deuxième explication au caractère répressif de l'approche canadienne est complémentaire à la première, elle passe par le contexte international de crainte des menaces reliées à l'immigration. Ce contexte aurait influencé les politiques de plusieurs États comme le Canada ainsi que le contenu du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* de 2000. Bien que le Protocole de Palerme fasse un tour complet des solutions actuellement envisageables pour pallier le trafic humain, il reste parfois critiqué pour son caractère jugé trop répressif. Certains auteurs, comme Diana Wong, le décrivent comme un instrument de répression<sup>126</sup> qui s'inscrit dans une tendance mondiale amorcée dans les années suivant la chute de l'URSS et qu'on appelle la « fortification » des frontières occidentales.<sup>127</sup> Au sein des États, cette tendance se serait accentuée après le 11 septembre 2001.<sup>128</sup>

Un discours sur la traite de personnes de type sécuritaire aurait ainsi pris de l'ampleur dans la société canadienne et sur la scène internationale, de 1986 à 2000. De plus, les politiques publiques contre le trafic humain de plusieurs États, dont le Canada, pourraient donc avoir été influencées à la fois par le contexte international d'insécurité et par ce protocole. Ci-après, on observera si l'on peut percevoir une

---

<sup>125</sup> Lynn McDonald, Brook Moore et Natalya Timoshkina. *Les travailleuses migrantes du sexe originaires d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique : le dossier canadien*. Condition féminine Canada (Direction de la recherche), Ottawa, Novembre 2000, p.7.

<sup>126</sup> Sur le Protocole de Palerme de 2000 en tant qu'instrument de répression, voir entre autres auteurs : Jo Doezeema. « Who gets to choose? Coercion, consent, and the UN Trafficking Protocol », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masika. Oxford, Oxfam Focus on Gender, 2002, p.21.

Wong. *op. cit.*, p.78.

<sup>127</sup> Sur la fortification des frontières occidentales après la chute du mur de Berlin, voir entre autres auteurs :

Vaz Cabral. *op. cit.*, p.52 et 211.

Sheptycki. *op. cit.*, p.125.

Wong. *op. cit.*, p.70-71, 74-76 et 89-90.

<sup>128</sup> Sur le processus de sécurisation post-11 septembre, voir entre autres auteurs :

François Crépeau et Delphine, Nakache. 2006, p.19.; Justin Massie. Mai 2005, p.5-6, 8-9 et 14-16.

continuité de cette tendance dans les politiques canadiennes de trafic humain de 2000 à 2005.

## 2.2 Émergence politique et instauration de mesures répressives, 2000-2005

C'est à partir des négociations et de l'adoption par les Nations unies en 2000 (du 12 au 15 décembre) du Protocole de Palerme que le Canada montre un véritable intérêt pour la question du trafic de personnes. Il aura donc fallu, à partir de 1986, environ quinze ans pour documenter le trafic humain et susciter suffisamment de préoccupations à ce sujet pour que la machine gouvernementale canadienne se mette en branle.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez ont approché les responsables canadiens ayant participé à l'événement pour connaître leurs attitudes. Elles concluent, entre autres, que le gouvernement se serait hautement impliqué<sup>129</sup> dans l'élaboration de ce protocole, que les représentants du Groupe de travail interministériel sur la traite de personnes (GTITP) étaient hautement motivés<sup>130</sup>. Le GTITP réunissait quelques représentants ministériels coordonnant les efforts canadiens à Palerme.<sup>131</sup> De plus, ces membres auraient « joué un rôle important pour avoir lentement poussé le gouvernement fédéral, auparavant inactif relativement au trafic humain, avant la fin des années 1990 jusqu'à en faire une préoccupation majeure vers 2004. »<sup>132</sup> Autre

<sup>129</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.9.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p.9.

<sup>131</sup> Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (GTITP, Ministère de la Justice, Canada). *Traite des personnes (Trafic de personnes)*, Site Internet du Ministère de la Justice, section "La traite des personnes", <http://www.justice.gc.ca/fra/sy-fs/tp/p4.html>.

<sup>132</sup> Notre traduction.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc.cit.*, p.10.

La traduction de cette phrase est plutôt délicate, car on trouve difficilement les termes équivalents en français, et la syntaxe pose problème :

« Our interviews with members of the IWG-TIP revealed that the individuals working on this issue were highly motivated and played an important role in slowly moving the federal government from inaction on human trafficking before the late 1990s to making it an area of high concern by 2004. » *Ibid.*



signe de motivation visible un peu plus *a posteriori*, Bill Graham (ministre des Affaires étrangères et du Commerce international) soutenait, en 2002, que le Canada avait joué un rôle important dans ces négociations « en incluant la criminalité transnationale organisée au programme international et en négociant la Convention et ses protocoles. »<sup>133</sup>

Cette mobilisation d'effectifs gouvernementaux revêt un caractère plutôt symbolique, mais puisqu'elle est une première au Canada depuis les événements de 1986, nous la considérons comme la première émergence politique sur la traite de personnes dans cet État. Une deuxième raison laisse présumer qu'il s'agit bien d'une émergence politique : dans les années suivantes, des politiques sur la traite de personnes ont été mises en place au Canada.

Ce texte de Loi internationale a fait l'objet d'intenses négociations sur des thèmes comme le consentement des victimes et l'ouverture des frontières, d'où l'approche intégrée « 4 P » pour : partenariats interjuridictionnels, prévention du trafic, protection des victimes et poursuite des trafiquants. En y souscrivant<sup>134</sup>, le Canada signalait qu'il envisageait de réaliser des politiques publiques afin de remédier à ce fléau de la manière prescrite par ce traité. Et, contrairement à de nombreux autres États, il n'a émis aucune réserve concernant quelque article que ce soit.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Centre des nouvelles du Canada. *Le Canada ratifie la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée*, site Internet du Centre des nouvelles du Canada, section Article (Affaires étrangères et Commerce international Canada), 14 mai 2002, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?ctr.sjID=&ctr.mnthndVI=6&mthd=advSrch&ctr.dptID=6673&nid=43429&ctr.lcID=&ctr.tpID=&ctr.yrStrtVI=2002&ctr.kw=protocole&ctr.dyStrtVI=26&ctr.audID=&ctr.mnthStrtVI=2&ctr.page=4&ctr.yrmdVI=2006&ctr.dyndVI=8>.

D'après ministère du Patrimoine, « Le Canada a joué un rôle de premier plan dans l'établissement du *Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* ». On ne sait pas ce que l'on veut dire par « premier plan », mais on peut voir sur cette page Internet que pendant une certaine période, le Canada a effectivement signé et ratifié de nombreux traités reliés directement ou indirectement au trafic humain.

Patrimoine canadien. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Site internet de Patrimoine canadien, section Pacte international relatif aux droits civils et politiques, [http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/docs/fifth\\_iccpr/103-fra.cfm](http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/docs/fifth_iccpr/103-fra.cfm).

<sup>134</sup> Signature en décembre 2000 et ratification en mai 2002.

<sup>135</sup> Organisation des Nations unies. [Document sans titre, daté du 15 novembre 2000], <http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20ii/chapter%20xviii/xviii-12-a.fr.pdf>.

Lorsqu'il est question de déterminer si le protocole est vraiment conçu dans une approche multidisciplinaire ou s'il est de type sécuritaire, toutefois, il ne semble pas y avoir unanimité. Par exemple, des spécialistes de la traite au Canada comme Bruckert et Parent critiquent certaines Lois internationales et canadiennes, dont les protocoles additionnels à la *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée* :

Malgré ces considérations, les protocoles abordent principalement les questions liées à la justice pénale. Conformément [au *Protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, mer et air*], les pays signataires [...] doivent criminaliser le passage de migrants clandestins, édicter des lois destinées à contrecarrer les stratégies employées par les passeurs, y compris la falsification, la fourniture ou l'acquisition de documents de voyage frauduleux afin de faire des profits financiers et ils doivent également élaborer des accords internationaux de lutte contre le passage de migrants clandestins.<sup>136</sup>

Ce traité international est aussi critiqué pour être trop peu contraignant et pour laisser trop de place à interprétation dans l'application de ses propositions, particulièrement celles qui ne sont pas de type sécuritaire.<sup>137</sup>

Ces traités internationaux, comme les politiques sur la traite des gouvernements occidentaux, pourraient donc s'inscrire dans la même tendance mondiale à la sécurisation des frontières décrite précédemment.

Les informations au sujet des perspectives idéologiques des agents et des responsables fédéraux ayant participé à ces délibérations vont dans diverses directions, et le discours du Canada à Palerme qui est accessible au public en dit assez peu. Dans le rapport sur les délibérations de Palerme, la seule personne qui ait prononcé une allocution au nom du Canada est Paul Dubois, représentant permanent

<sup>136</sup> Bruckert et Parent, *loc.cit.*, 2004, p. 10.

<sup>137</sup> Comme d'autres auteurs, Bruckert et Parent n'ont pas manqué de remarquer que dans le Protocole de Palerme, la protection des victimes n'est suggérée que « dans les cas appropriés et dans la mesure du possible conformément à leurs lois nationales », et que les États ne sont tenus que « d'envisager de mettre en œuvre des mesures d'assistance médicale et matérielle, de répondre aux besoins physiques, psychologiques et sociaux, de répondre aux besoins d'accueil et d'orientation et de les informer de leurs droits reconnus par la loi. » (Bruckert et Parent, *loc.cit.*, 2004, p. 10.) Vu sous cet angle, le caractère sécuritaire ou répressif des politiques canadiennes relatives à la traite pourrait facilement être relativisé. Nous écartons cette possibilité, car elle mène à une impasse. Relativiser ainsi l'attitude canadienne vis-à-vis des droits des victimes du trafic rendrait vaine toute forme d'évaluation, de critique ou d'analyse.

du Canada auprès de l'ONU à Vienne.<sup>138</sup> Son discours ne se positionnait pas exclusivement sur l'un des pôles idéologiques puisqu'il a abordé autant le caractère crapuleux des crimes commis par les organisations qui pratiquent la traite de personnes que les sévices physiques et mentaux extrêmes subis par les victimes.<sup>139</sup> Bien que la suite des événements laisse entendre que les pratiques canadiennes soient axées sur la sécurité, on aurait pu supposer que le discours du Canada à Palerme en 2000 ait été de type intégré, comme dans le Protocole. Les enquêtes menées par Oxman-Martinez et ses collaboratrices auprès des représentants fédéraux vont cependant dans un autre sens. Après avoir interrogé ces personnes, elles notaient que les perspectives de ces représentants canadiens étaient et restent hétérogènes, que *« certains des gens interviewés ont beaucoup focalisé sur les aspects criminologiques et sécuritaires du trafic alors que d'autres le voyaient davantage comme sur un continuum avec d'autres types de migration irrégulière qui nécessitent également une protection étatique. »*<sup>140</sup> Ces auteures ont entendu des agents du GTITP affirmer qu'il est ardu d'obtenir du soutien hiérarchique pour régler un problème lorsqu'on le présente en tant qu'« enjeu social ».<sup>141</sup>

Ces informations révélatrices indiquent une continuité avec les tendances sociétales observées pendant l'émergence publique de 1986 à 2000, mais il est fort plus pertinent de décrire l'approche canadienne à partir des pratiques réelles qu'à partir des attitudes de certains agents. Le premier geste posé par le Canada en matière de traite s'est effectué deux ans plus tard, lorsque le même gouvernement libéral avait élaboré sa première Loi anti-traffic de personnes, la LIPR. Au moment de ratifier la *Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée* et ses

<sup>138</sup> Assemblée générale des Nations unies. *Rapport de la Conférence de signature, par des personnalités politiques de haut rang, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles qui s'y rapportent, qui s'est tenue à Palerme (Italie), du 12 au 15 décembre 2000*, 18 septembre 2001, [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_56/380f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_56/380f.pdf).

<sup>139</sup> Organisation des Nations unies. *Communiqué de presse : LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE TROUVE SES ORIGINES, ENTRE AUTRES, DANS LA PAUVRETE, ONT SOULIGNE DES DELEGATIONS*, 14 décembre 2000, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20001214.12964.doc.html>.

<sup>140</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc.cit.*, p.9-10.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p.15.

protocoles, Denis Coderre (ministre de Citoyenneté et Immigration Canada) mettait exclusivement l'accent sur l'aspect répressif de la lutte au trafic de personnes : « Avec la mise en application de notre nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (*sic*), nous disposons des outils nécessaires pour punir les personnes déclarées coupables de traite ou de trafic de personnes. »<sup>142</sup>

Jusqu'en 2005, trois politiques du gouvernement fédéral avaient porté spécifiquement sur le trafic humain. Dans les prochains paragraphes, elles sont décrites et situées entre les pôles idéologiques sécurité / droits humains. Ce sont les politiques suivantes :

- Les articles 118, 122 et 123 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui interdisent la traite de personnes;
- le Groupe de travail interministériel sur la traite de personnes qui sert à coordonner les efforts du gouvernement fédéral en la matière; et,
- les articles 279.01 à 279.04 du Code criminel, qui érigent la traite de personne en tant qu'infraction criminelle.

Il sera aussi question des opinions des intervenants exprimées lors de débats et comités sur ces Lois à l'état de projet. D'autres politiques ont été mises en œuvre pendant ces années, mais elles ne susciteront pas de discussion, puisqu'elles ne répondent pas spécifiquement au problème de la traite. On peut mentionner, entre autres politiques, les programmes de développement économique du tiers-monde, certaines dispositions pertinentes du Code criminel comme celles qui interdisent la

---

<sup>142</sup> Centre des nouvelles du Canada. *op. cit.*

séquestration, ou les campagnes d'information-sensibilisation dans les pays d'origine des victimes.<sup>143</sup>

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui portait le code C-11<sup>144</sup> à son état de projet, entre en vigueur en 2002 sous le gouvernement de Jean Chrétien.<sup>145</sup> Elle servait principalement à moderniser les politiques d'immigration canadiennes en remplaçant l'ancienne *Loi sur l'immigration* de 1976. Les partis d'opposition l'ont fortement critiquée sous plusieurs de ses aspects, dont son caractère jugé très répressif à l'endroit de migrants comme les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Tel qu'exprimé par la ministre du CIC de l'époque Elinor Caplan (libéral), au débat en troisième lecture, l'objectif de la Loi est double : donner priorité aux personnes « dont le pays a besoin » et à celles « qui ont réellement besoin de notre protection », tout en fermant la porte aux « personnes non autorisées à demeurer au Canada ».<sup>146</sup> Une nouveauté intéressante de cette Loi par rapport à la précédente est l'infraction de

<sup>143</sup> Concernant les politiques exclues de l'analyse :

Notre préoccupation touche les politiques publiques conçues pour répondre aux problèmes spécifiques des victimes de traite ainsi que celles qui servent à inclure le plus grand nombre de personnes touchées.

Certaines auteures incluent des lois portant sur d'autres problèmes comme des politiques canadiennes permettant de lutter contre la traite de personnes, telles que certaines dispositions du Code criminel (enlèvement, extorsion, agressions sexuelles, etc.). Il faut aussi noter que des politiques publiques traitent d'enjeux connexes à la traite, comme la prostitution, la toxicomanie, l'immigration et le droit du travail. Afin de simplifier grandement notre analyse, nous mettrons ces politiques de côté.

Deux politiques portant spécifiquement sur le trafic humain ont aussi été exclues de l'analyse, car les informations à ce sujet étaient déficientes. Il s'agit d'une politique de prévention du Ministère de la Sécurité publique du Canada, et du Centre national de coordination contre la traite de personnes de la Gendarmerie royale du Canada :

Sécurité publique Canada. *Le gouvernement du Canada collabore avec l'Association canadienne d'échec au crime pour sensibiliser le public à la traite de personnes*, Site Internet du Ministère de la Sécurité publique, section "Communiqués de 2009", <http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2009/nr20090115-fra.aspx>.

Gendarmerie royale du Canada (GRC). *Centre national de coordination contre la traite de personnes*, Site Internet de la GRC, section "Centre national de coordination contre la traite de personnes", <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ht-tp/index-fra.htm>.

<sup>144</sup> Oxman-Martinez, Martinez et Hanley. 2001, p.15 et 19.

Dans cette publication, les auteures commentent le projet de loi C-31 qui était censé devenir la LIPR, mort par interruption des travaux du Parlement (élection de l'automne 2000). Le projet C-31 est le même que le projet C-11 à la première lecture.

<sup>145</sup> Pour un résumé des nouvelles dispositions de la LIPR relativement à l'ancienne *Loi sur l'immigration*, concernant notamment le trafic de personnes :

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés : Ce qu'il y a de nouveau dans la Loi*, site Internet de CIC, section *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, Renseignements généraux, <http://www.collectionscanada.gc.ca/archivesweb/20060304003522/http://www.cic.gc.ca/francais/lipr/c11-nouveau.html>.

<sup>146</sup> Parlement du Canada. *Hansard révisé \* Numéro 078 (Version officielle)*, Site internet du Parlement du Canada, section Publications (12 juin 2001), Débats, 2001,

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Doc=78&Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1>.



participation directe ou indirecte au trafic transnational de personnes<sup>147</sup>, avec une l'attention accordée aux utilisations illégales de documents<sup>148</sup> et aux facteurs aggravants de ce délit<sup>149</sup>.

Les principales dispositions de la Loi en matière de traite de personnes sont les suivantes :

[premièrement, l'article 118 de cette loi] établit que quiconque se livre au trafic de personnes, c'est-à-dire organise sciemment l'entrée au Canada d'une ou [de] plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement, menace ou usage de la force ou de toute autre forme de coercition, commet une infraction. Le recrutement, le transport, l'accueil et l'hébergement de telles personnes constituent également une infraction.<sup>150</sup>

D'autres dispositions donnent des crocs à l'article 118 :

[...] dans la détermination de la peine, le tribunal doit tenir (*sic*) compte de facteurs aggravants tels que les blessures infligées ou la mort d'une personne, la participation d'une organisation criminelle, le fait que l'infraction ait été commise en vue d'en tirer un profit et la soumission de la personne ayant fait l'objet du trafic à un traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, notamment à une exploitation sexuelle.<sup>151</sup>

Enfin, les articles 122 et 123 interdisent « l'utilisation de documents de voyage en vue de contrevenir à la LIPR, ainsi que [...] l'achat ou la vente de tels documents. »<sup>152</sup>

Les dispositions de la LIPR qui touchent au trafic humain ont été saluées par tous, mais pendant le processus de formulation, des acteurs les ont critiquées pour diverses raisons. Ces personnes sont principalement des universitaires qui ont publié des

<sup>147</sup> Laura Barnett. *Projet de loi C-49 : Loi modifiant le Code criminel (traite de personnes) : Résumé législatif (LS-508F)*. Librairie du Parlement (Service d'information et de recherche parlementaires), Division du droit et du gouvernement, 7 juillet 2005, p.7.

Pour l'annonce de ces dispositions par communiqué du ministre Elinor Caplan, voir :

Citoyenneté et Immigration Canada. *Dépôt du projet de loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, Site internet de Citoyenneté et Immigration Canada, section Communiqué (2001), <http://www.collectionscanada.gc.ca/archivesweb/20060304003520/http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/01/0103-f.html> .

<sup>148</sup> Barnett. 2005, *loc.cit.*, p.7.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*



analyses, des intervenants de toutes sortes (lors du comité *Citoyenneté et Immigration* sur la LIPR) et des députés (lors de débats sur le même projet à la Chambre des communes).

Selon Oxman-Martinez, Martinez et Hanley, cette Loi donnait suite à l'un des principaux objectifs du gouvernement fédéral qui était d' « *assurer [la] sécurité par la protection contre le crime international et les migrations incontrôlées.* »<sup>153</sup> En effet, comme on peut le voir rapidement en feuilletant ce document législatif, aucune disposition ne porte sur la prévention du trafic ou sur la protection des victimes.<sup>154</sup> Les auteures vont plus loin, affirmant que « *Les [juristes]<sup>155</sup> ont soulevé les difficultés que ces orientations posent pour les réfugiés potentiels. [...] [et que] peut-être plus troublante, est [l'interdiction] de toute forme d'entrée illégale [qui] rendrait les victimes du trafic encore moins enclines à solliciter de l'aide qu'à présent.* »<sup>156</sup> Quelques ONG comme le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) ont émis des commentaires semblables, pour mettre en évidence le caractère sécuritaire de la Loi.

Lors du Comité *Citoyenneté et Immigration* de la Chambre des communes sur le projet C-11, du 1<sup>er</sup> mars au 28 mai 2001, plusieurs témoins sont venus s'exprimer sur le trafic humain. Cependant, le temps alloué à cette question fut assez court, limitant la possibilité de scruter l'opinion des ONG et des experts sur les dispositions anti-traite de la LIPR. À titre d'exemple, Gunilla Ekberg (Coalition contre le trafic humain des femmes – Canada), qui a pourtant considérablement approfondi cette question comparativement aux autres intervenants, n'a pris qu'une dizaine de minutes pour

<sup>153</sup> Oxman-Martinez, Martinez et Hanley. *loc. cit.*, 2001, p.19.

En fait, les auteures commentaient le défunt projet de loi C-31, repris plus tard et intégralement sous le code C-11 (la LIPR).

<sup>154</sup> LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc) C-11 (37-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=10095>.

<sup>155</sup> Le texte est en anglais, où l'on utilise l'expression *advocates*, qui en français peut signifier défenseur, avocat ou juriste.

<sup>156</sup> Notre traduction.

Oxman-Martinez, Martinez et Hanley. *loc. cit.*, 2001, p.19.

présenter ses recommandations.<sup>157</sup> Elle a notamment proposé que la catégorie « sexe » soit ajoutée dans la Loi comme motif de persécution dans la définition d'un réfugié au sens de la Convention. Les avis de tous les témoins étaient partagés, et certains portaient sur des problèmes trop éloignés pour être abordés ici.<sup>158</sup> Les représentants d'ONG critiquaient souvent les dispositions de traite de personnes notamment pour manquer de prévenir le problème, pour l'absence de mesures de protection, pour le climat de suspicion que la Loi allait engendrer et pour l'absence de possibilité d'appel pour les réfugiés en attente (voir l'appendice A). Bref, la plupart des intervenants ont soit montré leur contentement pour les articles du projet qui interdisent le trafic, soit proposé des dispositions pour s'assurer que les réfugiés et les victimes soient protégés et que seuls les trafiquants soient réprimés.

À la Chambre des communes, au débat en troisième lecture du 13 juin 2001, des députés de l'opposition ont vertement critiqué cette loi (sur des questions connexes au trafic humain). Selon Stockwell Day, de l'Alliance canadienne, il fallait simplifier encore davantage le processus d'immigration et le rendre plus transparent, notamment dans le but d'accélérer la réunification familiale et les réponses aux réfugiés en attente. Le député a aussi décrié la place trop grande laissée aux règlements ministériels, qui conféreraient trop de pouvoir discriminatoire au ministre de l'Immigration : avec la nouvelle loi, davantage de ses décisions n'allaient pas être soumises à des débats à la Chambre des communes. De plus, cette Loi ne prévoirait pas suffisamment de dispositifs de contrôle sécuritaire. Selon le député Day, la Loi aurait dû être conçue afin d'imposer des contrôles sécuritaires à toute personne entrant au Canada, mais aussi de rejeter les « indésirables » comme les fraudeurs du système, les agents subversifs et les délinquants sexuels, et ce, même s'ils risquent la

<sup>157</sup> Parlement du Canada. *Comités de la Chambre des communes – CIMM (37-1) – Témoignages – Numéro 013*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM), 30 avril 2001 à 15h50, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1040700&Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1>.

<sup>158</sup> Par exemple, les implications du trafic humain sur le plan juridique pour les transporteurs maritimes.

persécution dans leurs pays d'origine. Enfin, le député de l'Alliance canadienne était d'avis qu'il fallait envoyer un message particulier aux « passeurs qui exploitent les personnes vulnérables » par un meilleur contrôle et par des peines plus sévères.<sup>159</sup>

Des porte-paroles des trois autres partis d'opposition ont affiché des opinions semblables, mais sans évoquer les craintes de menaces provenant de l'étranger. John Herron, du Parti conservateur, est celui qui s'est montré le plus conciliant à l'endroit des libéraux et des alliencistes. Il a désapprouvé l'attitude des libéraux qui, formant le parti le plus fermé à l'immigration de toute la Chambre des communes pendant cette session parlementaire, auraient conçu une Loi trop sécuritaire et offrant trop peu de possibilités d'appel aux réfugiés en attente. En général, les interventions de l'opposition (excluant l'Alliance canadienne) portaient sur le caractère jugé trop répressif de cette Loi. Par exemple, Madeleine Dalphond-Duiral du Bloc québécois, anticipait que la forte sévérité à l'endroit des immigrants de toutes catégories ne les expose à un climat de suspicion. Judy Wasylycia-Leis, porte-parole du Nouveau Parti démocratique (NPD) en matière d'immigration, s'est surtout attardée à qualifier le projet d'immoral, avec maints synonymes à l'appui. Elle a critiqué cette Loi notamment sur le fait de traiter les sympathisants de luttes nationales ou de libération comme des menaces sécuritaires et d'imposer une taxe d'entrée trop élevée discriminatoire.<sup>160</sup> Finalement, seuls les libéraux ont voté pour cette Loi à la troisième lecture, à l'exception des députés Steckle, Lanctôt et Telegdi (voir l'appendice B).

La deuxième politique canadienne relative au trafic humain à mentionner est la mise en place du GTITP. S'il était plus ou moins informel en 2000 et servait à coordonner les efforts canadiens à Palerme, il fut formalisé en 2004 par le Ministère de la Justice pour en prolonger et en élargir la mission.<sup>161</sup> Il réunit quelques ministères et agences

---

<sup>159</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*, 2001, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Doc=78&Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1>.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.9.

dont les principaux sont le ministère de la Justice, Citoyenneté et Immigration Canada, Condition féminine Canada et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).<sup>162</sup> Le mandat du groupe est « *de développer une stratégie comprehensive de lutte à la traite de personnes pour le Canada* »<sup>163</sup>, et « Sa mission est de coordonner les activités fédérales axées sur le problème de la traite des personnes et d'élaborer une stratégie fédérale, conformément aux engagements internationaux du Canada. »<sup>164</sup> Ce groupe consiste en une sorte de « forum » pour échanger des vues et les coordonner<sup>165</sup> et a donné lieu à quelques actions politiques comme des conférences sur la traite de personnes et des dépliants préventifs multilingues.<sup>166</sup> Justice Canada et Condition féminine Canada auraient mené une consultation nationale auprès des ONG au sujet de l'offre des services sociaux et de santé, signe que le gouvernement entreprenait d'améliorer l'assistance aux victimes.<sup>167</sup> On le voit facilement, les actions politiques de cet organe se situent plutôt difficilement sur l'axe idéologique sécurité / droits humains.<sup>168</sup>

La troisième politique importante pendant cette période est entrée en vigueur en novembre 2005. Il s'agit de la Loi C-49 nommée *Loi modifiant le Code criminel*

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, p.9-10.

Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAÉCI). *La traite des personnes et les migrations clandestines*, Site Internet des AÉIC, section "Criminalité et terrorisme", [http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu\\_id=38&menu=r](http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu_id=38&menu=r).

<sup>163</sup> Notre traduction.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.10.

<sup>164</sup> Barnett. *loc. cit.*, 2008, p.17.

<sup>165</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.10.

Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAÉCI). *loc. cit.*, 2008, [http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu\\_id=38&menu=r](http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu_id=38&menu=r).

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.16-17.

<sup>168</sup> D'autres initiatives notables du gouvernement fédéral ont été écartées de notre analyse, comme nous l'avons mentionné auparavant, dont le Centre national de coordination contre la traite de personnes (CNCTP) de la Gendarmerie royale du Canada. Il semble prometteur par son nom et par la mission qu'on lui assigne, mais on en sait peu sur la portée effective de ses actions. Pareillement, les limites de son mandat sont floues, du moins si on se fie à la page Internet de la GRC traitant de cet organisme : Ce centre collabore avec des organismes nationaux et internationaux afin d'élaborer un vaste réseau de partenaires, de surveiller les enquêtes d'un point de vue national, de faciliter le traitement centralisé des demandes de renseignements provenant d'organismes d'application de la loi internationaux, de fournir des services analytiques et des renseignements aux organismes d'application de la loi nationaux et de contribuer à alimenter les banques de données internationales.

Gendarmerie royale du Canada (GRC). *Centre national de coordination contre la traite de personnes*, Site Internet de la GRC, section "Centre national de coordination contre la traite de personnes", <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ht-tp/index-fra.htm>.

(*traite des personnes*)<sup>169</sup> parrainée par Irwin Cotler (ministre de la Justice et Procureur général) sous le gouvernement de Paul Martin.<sup>170</sup> Cette Loi « érige la traite des personnes au niveau de l'infraction criminelle »<sup>171</sup> en établissant trois interdictions :

La première prohibe de façon globale la traite de personnes, qu'il s'agisse de recruter, transporter, transférer, recevoir, détenir, cacher ou héberger une personne, ou d'exercer un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne en vue de l'exploiter [ou de faciliter son exploitation].

La deuxième [...] défend à une personne de tirer avantage économiquement de la traite de personnes [...]

Enfin, la troisième interdiction défend de retenir ou de détruire tout document de voyage ou tout document pouvant établir l'identité d'une personne ou son statut d'immigrant en vue de faciliter le trafic de personnes [...].<sup>172</sup>

La Loi comprend quatre dispositions supplémentaires qui sont censées lui donner des dents et la rendre proactive. Pour la sécurité des victimes et pour procéder à des arrestations malgré la clandestinité des activités de traite, un mandat peut être émis pour permettre d'intercepter des communications privées, d'effectuer une surveillance vidéo<sup>173</sup> et « de prendre des échantillons de substances biologiques pour l'analyse de l'ADN »<sup>174</sup>. De plus, « un contrevenant [à cette Loi] peut être inscrit sur le registre des délinquants sexuels »<sup>175</sup>, les buts étant de surveiller ces délinquants et de prévenir les récidives.<sup>176</sup> Ensuite, la « Loi C-49 accorde aux victimes ayant subi

<sup>169</sup> Articles 279.01 à 279.04 du Code criminel.

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc) C-49 (38-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=1823906>.

<sup>170</sup> Pour consulter l'annonce du dépôt du projet de loi de la part d'Irwin Cotler :

Ministère de la Justice du Canada. *Le ministre de la justice dépose un projet de loi sur la traite des personnes*, site internet du Ministère de la Justice du Canada, section Communiqués de presse, [http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc\\_31482.html](http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc_31482.html)

Pour la description de cette loi par le Ministère de la Justice du Canada :

Ministère de la Justice du Canada. *La traite des personnes : une brève description*, site internet du Ministère de la Justice du Canada, section Communiqués de presse, [http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc\\_31486.html](http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc_31486.html).

<sup>171</sup> Barnett. *loc. cit.*, 2005, p.8.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>176</sup> *Ibid.*



des blessures corporelles ou des dommages psychologiques une possibilité accrue de demander un dédommagement. »<sup>177</sup> Enfin,

[on] prévoit une protection renforcée des témoins [vulnérables], ce qui constitue une question de première importance pour les organismes internationaux de défense des droits de la personne et pour ceux qui sont chargés d'appliquer les lois contre le trafic des personnes. [Cette disposition] accroît également la possibilité qu'a le juge [de] faire un procès à huis clos quand un témoin a moins de 18 ans, si l'accusation portée contre l'inculpé est liée à la traite des personnes.<sup>178</sup>

Ajoutons que ces mesures de protection sont renforcées par un élargissement des éléments de preuve recevables pour prouver la culpabilité des accusés.<sup>179</sup>

Si cette Loi est en soi une mesure de type sécuritaire, les acteurs politiques et non politiques l'ont peu critiquée, probablement parce que tous l'estiment nécessaire. Encore une fois, c'est plutôt l'absence de politiques de protection et d'assistance aux victimes et des politiques de prévention du trafic humain qui ont suscité du désarroi. Notons qu'aucun représentant de la « société civile » n'a témoigné dans les débats et les comités du projet de Loi C-49. Les commentaires des ONG et des spécialistes ont été diffusés par le biais de publications, réduisant fort probablement leur influence sur le processus de formulation.

À la Chambre des communes, tous les partis ont appuyé ce projet de loi, il fut adopté à l'unanimité. Chacun a cependant émis ses réserves au débat à sa troisième lecture, le 17 octobre 2005.

Les conservateurs se sont particulièrement démarqués des autres partis par leurs propos que l'on pourrait considérer, en compte tenu de l'objectif de cette Loi, incohérents et hors contexte. Ils auraient souhaité que les peines reliées au trafic humain soient minimales plutôt que maximales, que l'argent servant à maintenir le registre des armes à feu soit alloué à l'augmentation des effectifs policiers, que l'âge

---

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p.2 et 11.



du consentement sexuel au Canada passe de 14 à 16 ans et que les politiques d'immigration deviennent plus cohérentes en bloquant davantage les trafiquants tout en ouvrant les portes aux travailleurs qualifiés.

À l'instar des libéraux, les députés du NPD et du Bloc québécois ont désapprouvé le principe de la peine minimale. Pour renforcer cette Loi, le bloquiste Marc Lemay a proposé une mesure de « renversement du fardeau de la preuve » qui obligerait les accusés à prouver que l'argent qu'ils ont gagné provient effectivement d'autres activités que la traite de personnes. Joe Comartin du NPD a décrié certains problèmes qui allaient rester irrésolus par cette Loi, et a ainsi exhorté Irwin Cotler à poursuivre la lutte au trafic par d'autres actions qui répondent aux volets « prévention » et « protection » du Protocole de Palerme.<sup>180</sup>

Deux faits confirment que les négociations de Palerme, en 2000, constituent la première et principale émergence politique du problème du trafic humain au Canada. Des fonctionnaires fédéraux ont travaillé sur le sujet pour la première fois et quelques politiques publiques ont été mises en œuvre par la suite. Quant à savoir qui aurait contribué à cette émergence, on sait désormais que les acteurs de la société, comme la presse et les universitaires, n'étaient pas seuls, car les membres du GTITP y ont joué un rôle non négligeable. Concernant la position du Canada à Palerme, les résultats des interviews menés par Oxman-Martinez et Hanley sont la source la plus fiable dont on dispose. Ils indiquent que la plupart des acteurs étatiques qui ont participé à ce processus concevaient le trafic humain dans une approche sécuritaire. Il y eut donc continuité avec les tendances sociales et internationales de 1986 à 2000, et ce, même pendant l'émergence politique en 2000. Si le Canada n'a pas attendu de ratifier le Protocole de Palerme pour commencer sa lutte contre la traite, il reste évident que

---

<sup>180</sup>Parlement du Canada. *Compte rendu officiel \* Table des matières \* Numéro 135 (Version officielle)*, Site internet du Parlement du Canada, section Publications (17 octobre 2005), Débats, 2005, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Doc=135&Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1>

pendant les premières années, ses politiques publiques ont emprunté la même voie pour quasiment se restreindre à un seul des champs d'application du traité, la répression. Il est ainsi juste d'affirmer que jusqu'en 2005, les préoccupations d'ordre sécuritaire s'imposent en priorité sur celles se rapportant aux droits humains, au sein du gouvernement canadien.

En ce qui a trait à la correspondance entre position idéologique et type d'acteurs, telle qu'exprimée dans notre deuxième hypothèse, on aura pu voir que pendant les débats et les comités sur les deux Lois qui viennent d'être abordées, les acteurs étatiques (en l'occurrence les députés de la Chambre des communes) ont des opinions diversifiées qui se situent d'un bout à l'autre de l'axe sécurité / droits humains. On peut cependant remarquer que les libéraux et les conservateurs, qui alternent au pouvoir depuis les débuts de la Confédération, se positionnent bien plus près du pôle « sécuritaire » que les autres partis.

### 2.3 Les critiques adressées au Canada, 2000-2005

De 2000 à 2005, la situation des victimes restait problématique, puisque les quelques mesures de protection qui leur étaient destinées, contenues dans la *Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes)*, s'inscrivaient dans le cadre de tactiques de justice pénale. De plus, les dispositions de la Loi prévoyant des dédommagements ne prévoient aucun soutien de l'État. Elles visaient plutôt à tirer des ressources financières des coupables pour sanctionner leurs actions criminelles. Sur le plan de l'immigration, les victimes ne bénéficiaient d'aucune ouverture spéciale et devaient passer par les mêmes portes d'entrée que n'importe quel autre immigrant.

Cette section porte sur les principales critiques des politiques canadiennes sur la traite de personnes de 2000 à 2005, puisqu'elles répondent à deux questions fondamentales

pour nos hypothèses. D'abord, on y trouve des renseignements sur les attitudes idéologiques des acteurs responsables et des agents (parfois confondus) pendant certains processus donnés de formulation et de mise en œuvre. Sont ensuite abordées les critiques de l'application au Canada de deux champs du Protocole de Palerme qui sont idéologiquement opposés, la répression et la protection. La comparaison est pertinente, car il serait plus discutable de qualifier les politiques canadiennes de traite de « répressives » si les nouvelles interdictions contenues dans la LIPR et dans le Code criminel n'étaient pas appliquées. Advenant le cas, il faudrait prévoir la possibilité que les politiques de traite de personnes fassent preuve de laxisme dans leur ensemble, plutôt que d'affirmer expressément qu'elles sont axées sur la sécurité.

Les auteurs sont presque unanimes à ce sujet, les victimes repérées et qui ont à composer avec les autorités sont reçues dans un climat de suspicion. Plusieurs ont été re-victimisées et couraient un risque élevé d'être arrêtées, poursuivies, détenues et immédiatement déportées à cause de leur implication dans le crime organisé, dans l'industrie du sexe ou pour avoir passé illégalement les frontières.<sup>181</sup> On reconnaît que ces personnes ont bénéficié de trop peu de ressources pour subvenir à leurs besoins, alors que leur situation est urgente et que, par-dessus tout, elles sont souvent réticentes à chercher de l'assistance auprès des autorités.<sup>182</sup> Pire encore, le fardeau de la preuve qu'elles ont fait l'objet d'un trafic leur incombait en tant que condition d'acquisition de leurs droits, alors que c'est plutôt l'État qui devrait se montrer

---

<sup>181</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.9 et 17.

Bruckert et Parent, *loc. cit.*, 2004, p.10 et 49.

The Future Group. *Falling Short the Mark : An International Study on the Treatment of Human Trafficking Victims*. Calgary : The Future Group – Publication Division, Mars 2006, p.14 à 18.

Barnett, *loc. cit.*, 2008, p.14.

L'ONG The Future Group (TFG) dégage de ces articles trois champs de protection des victimes de la traite, nommés en anglais : *residence, support et investigation*.

On voit cependant que les titres des articles 6 à 8 du Protocole de Palerme dont TFG fait mention diffèrent. Dans le protocole, on retrouve : « Article 6 Assistance et protection accordées aux victimes de la traite des personnes »; « Article 7 Statut des victimes de la traite des personnes dans les États d'accueil »; « Article 8 Rapatriement des victimes de la traite des personnes ».

United Nations Crime and Justice Information Network (UNCJIN). *Convention des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée*, Nations Unies, 2 novembre 2000, 40p.

<sup>182</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc. cit.*, 2005, p.19.

proactif pour protéger et assister ces personnes.<sup>183</sup> Selon Bruckert et Parent, les actions politiques canadiennes sur la traite ont été formulées et concrétisées principalement « en termes de tactiques de justice pénale » et ont accordé peu de considération au « contexte élargi de l'iniquité sociale et économique », qui pourtant favorise la recrudescence du trafic humain.<sup>184</sup>

Laura Barnett explique au moins partiellement cette situation : « [Jusqu'en mai 2006,] il n'existait aucun processus systématique concernant le statut d'immigration des victimes de la traite internationale de personnes. »<sup>185</sup> Le Canada aurait trop souvent omis de leur fournir un statut d'immigration légal et celles qui s'en sont sorties ont habituellement dû être acceptées en tant que réfugiées.<sup>186</sup> Pour les agents d'immigration, le travail consistant à offrir de l'assistance lors des cas de traite s'est effectué en « l'absence d'une procédure de reconnaissance rapide des victimes de la traite. »<sup>187</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez complètent cette explication en ajoutant que sans cadre légal balisant la protection et l'assistance aux victimes, l'accès aux services dont elles ont besoin s'est fait à la discrétion des agents d'immigration en ce qui concerne l'obtention d'un statut légal, et sur une base *ad hoc* lorsque des agents de première ligne comme ceux de la GRC tentaient de leur offrir le strict nécessaire.<sup>188</sup>

Plus généralement, la plupart des auteurs sur la traite, dont Oxman-Martinez, Hanley et Gomez, soutenaient que la sécurité (ou la répression) est « *la véritable priorité du gouvernement canadien relativement au trafic humain, avec la plus grande partie du*

---

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Bruckert et Parent, *loc. cit.*, 2004, p.13.

<sup>185</sup> Barnett, *loc. cit.*, 2008, p.15.

<sup>186</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez, *loc. cit.*, 2005, p.14-15.

<sup>187</sup> Barnett, *loc. cit.*, 2008, p.19.

<sup>188</sup> Oxman-Martinez, Hanley et Gomez, *loc. cit.*, 2005, p.14-15 et 17.

The Future Group, *loc. cit.*, p.13-14.

Ces dernières auteurs mentionnent autre dernier problème majeur : les ONG, qui sont souvent les premières à rejoindre et à accompagner les victimes, ont manqué de financement pendant cette période.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez, *loc. cit.*, 2005, p.19.



*financement et des ressources consacrées à ces activités.* »<sup>189</sup> Selon les mêmes auteures, il devient impératif que les décideurs déplacent leur attention des problèmes de crime et de sécurité vers « *la protection et la promotion des droits humains des victimes de trafic* » et des droits des migrants.<sup>190</sup> Laura Barnett appuie leurs propos en affirmant que « L'approche traditionnelle du Canada à l'égard de la traite de personnes a été de mettre l'accent sur la prévention et la poursuite. »<sup>191</sup> (Pourtant, il n'existait pas de politique formelle, complète et unifiée de prévention du trafic humain au Canada pendant cette période.) Les spécialistes de la traite au Canada en rajoutent encore concernant la protection et l'assistance aux victimes et nombreux sont les chemins empruntés pour soutenir que l'approche canadienne est trop sécuritaire.

Malgré les « obsessions » canadiennes pour la sécurité, l'État aurait plutôt fait preuve de laxisme dans *tous* les champs d'application du Protocole de Palerme. Étrangement, ce sont souvent les mêmes auteurs auxquels nous venons de renvoyer qui le font remarquer. Sur le plan de la répression, par exemple, Laura Barnett soutient que très peu de poursuites ont été engagées contre des trafiquants.<sup>192</sup> Le Département d'État américain confirmait la même idée, en 2008 : « *Pendant la dernière année, le Canada [...] a fait preuve de progrès limités dans ses efforts policiers*<sup>193</sup> *contre les coupables de trafic humain.* »<sup>194</sup> Les critiques de l'ONG *The Future Group* à l'endroit du GTITP convergent pareillement, et concernent tous les champs d'application du protocole. Cet organe fédéral aurait notamment « [manqué d'] *annoncer une stratégie*

---

<sup>189</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.18.

<sup>190</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.7.

Voir aussi: Bruckert et Parent, *loc.cit.*, 2002, p.23-24.

<sup>191</sup> Barnett, *loc. cit.*, 2008, p.14.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p.23.

<sup>193</sup> Expression utilisée dans le texte : *law enforcement*.

<sup>194</sup> Notre traduction.

US Department of State. *loc.cit.*, p.86.

*nationale pour améliorer [la condition] des victimes du trafic humain* »<sup>195</sup>, développé des politiques publiques peu significatives<sup>196</sup> et agi trop lentement<sup>197</sup>.

Que la négligence du gouvernement canadien en matière de traite soit généralisée, et non concentrée dans les politiques de la protection, de l'assistance et de la prévention, n'infirme pas automatiquement l'idée selon laquelle la perspective canadienne serait « sécuritaire ». Il faut dire que le caractère des deux Lois formulées en 2002 et en 2005, ainsi que les pratiques d'agents comme ceux de Citoyenneté et Immigration Canada, indiquent où étaient les priorités du gouvernement canadien. La mise en œuvre des politiques dont le contenu formel est répressif, puisqu'elle aurait été exécutée timidement jusqu'en 2005, ne semble pas permettre d'associer davantage le Canada au pôle sécuritaire. Les politiques d'immigration de 2000 à 2005, par contre, semblent avoir posé des problèmes de taille. Le climat dans lequel les victimes ont été reçues en serait un de suspicion, les pratiques des agents d'immigration seraient considérablement intransigeantes et la LIPR ne prévoit aucune ouverture ni aucune aide qui soit spécifiquement destinée aux victimes.

## 2.4 Conclusions

Le chapitre débutait avec l'émergence publique du problème du trafic international de personnes, qui s'est effectuée de 1986 à 2000. Pendant cette période, des acteurs importants de la société, des intéressés, ont commencé par aborder cette question par un discours sur l'esclavage sexuel et sont progressivement passés à un discours sur le

---

<sup>195</sup> Notre traduction  
The Future Group. *loc. cit.*, p.16.

<sup>196</sup> Notre traduction  
*Ibid.*

<sup>197</sup> Voir les interventions de Benjamin Perrin (fondateur de l'ONG The Future Group) pendant le Comité sénatorial Droits de la personne du 14 avril 2008 :  
Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.4, Témoignages du 14 avril 2008*, Page internet du Parlement du Canada, section Comité permanent des droits de la personne, [http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).



crime organisé. Parallèlement, un contexte international d'insécurité face aux mouvements migratoires incontrôlés s'est établi, exacerbé par les événements de la chute de l'URSS et des attentats du 11 septembre 2001.

Nous avons situé l'émergence politique de ce problème au Canada aux négociations de Palerme, en 2000, en vue de l'élaboration du *Protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. Deux raisons permettent de considérer cet événement comme une émergence politique : le fait que du personnel gouvernemental travaille sur le sujet signifie que le problème est mis à l'ordre du jour, et *a posteriori*, on aura vu des politiques être subséquemment élaborées. Plusieurs membres du GTITP ont contribué de façon non négligeable à faire entrer ce problème dans l'agenda du gouvernement canadien, mais la plupart d'entre eux auraient tenu des positions idéologiques plutôt sécuritaires. Cette émergence s'est donc effectuée en continuité avec les changements de 1986 à 2000 qui ont été observés dans la société canadienne et sur la scène internationale.

Entre 2000 et 2005, les trois politiques qui portent spécifiquement sur le trafic humain et qui ont été formalisées dans la Loi étaient de type répressif. Les deux plus importantes sont les articles 118, 122 et 123 de la LIPR et les articles 279.01 à 279.04 du Code criminel, qui consistent principalement à interdire d'exploiter des personnes lorsqu'il s'agit de trafic humain. Les autres politiques publiques de cette période étaient soit indirectement liées au trafic de personnes ou d'importance négligeable (des brochures d'information, par exemple). Il est donc clair que la sécurité a fait priorité dans l'agenda du gouvernement canadien pendant cette période. Chez les acteurs non gouvernementaux (qui comprennent les députés de l'opposition et des personnes de la société civile), les avis paraissent beaucoup plus partagés qu'au gouvernement. Cette diversité d'opinions fut observable principalement dans les

préoccupations exprimées pour que soient mises sur pied des politiques de prévention, de protection et d'assistance.

Les principales critiques des traitements réservés aux victimes du trafic humain par le Canada, dont les plus importantes sont relatées dans la quatrième partie, ont confirmé que les priorités des agents et des responsables canadiens sont bien d'ordre sécuritaire. Quelques doutes restent toutefois en suspens, puisque les articles du Code criminel et de la LIPR qui interdisent le trafic humain semblent avoir été appliqués avec une certaine négligence. En prolongeant encore davantage la réflexion, on se demande si l'attitude d'intransigeance avec laquelle sont reçues les victimes (arrestations, détentions, poursuites et déportations) pourrait être causée par l'incapacité des agents du CIC à détecter les cas de traite. Il est aussi possible que la nature clandestine du trafic humain, étant donné qu'elle empêche des personnes d'être protégées et assistées, puisse également limiter le nombre de trafiquants poursuivis. D'ailleurs, d'autres agents, comme ceux de la GRC, ont la réputation d'avoir effectué un travail héroïque à titre personnel en secourant des victimes et en remuant ciel et terre pour assurer leur sécurité et leur bien-être. Il va aussi de soi que l'inexistence d'une politique formelle de protection et d'assistance a limité considérablement la capacité du Canada à offrir un accueil approprié aux sujettes de la traite. Pendant cette période, la mise en œuvre des deux politiques répressives qui ont été formulées paraît plus ou moins effective.

Ce chapitre tend donc à confirmer notre première hypothèse selon laquelle le gouvernement canadien ferait de la sécurité sa priorité même lorsqu'il est question de traite. Notre deuxième hypothèse, qui présumait que les acteurs étatiques se situent plus près du pôle sécuritaire que les acteurs extraétatiques, se trouve réajustée plutôt qu'infirmée, car elle avait tout de même le mérite d'avoir souligné que plus un acteur est près du centre de pouvoir, plus la sécurité le préoccupe. Par exemple, on peut

penser aux partis qui ont historiquement toujours été dans l'opposition (le Bloc québécois et le Nouveau Parti démocratique) qui ont prôné davantage les mesures de protection et de prévention que l'ont fait les conservateurs et les libéraux. Chez les intéressés, la même différence est observable entre la presse anglophone, qui tient un discours davantage axé sur la menace du crime organisé, et les représentants d'ONG qui ont participé aux débats sur la LIPR. Un aspect qui aurait pu être développé dans ce chapitre est l'explication néo-institutionnaliste de la tendance chez certains acteurs à conserver le *statu quo*, comme l'auraient fait les agents d'immigration qui ont accueilli les victimes du trafic humain en tant que menaces potentielles à l'intégrité du système. Ce problème théorique sera abordé dans la conclusion du troisième chapitre. Dans le prochain chapitre, nous vérifierons la validité de nos hypothèses en étudiant le contexte de 2006-2009 pendant lequel des politiques publiques et des Lois qui répondent aux articles 6 à 8<sup>198</sup> du Protocole de Palerme ont été formulées.

---

<sup>198</sup> Les articles 6 à 8 du Protocole de Palerme portent sur la protection des victimes : assistance et protection, statut des victimes dans les pays d'accueil et rapatriement des victimes.

### CHAPITRE III

#### MONTÉE DES PRÉOCCUPATIONS POUR LES DROITS DES VICTIMES DU TRAFIC DE PERSONNES, 2006 À 2009

Entre 2006 et 2009 au Canada, les politiques de trafic humain ont commencé à se diversifier. La principale innovation, qui date de 2006, est la politique de protection et d'assistance aux victimes de Citoyenneté et Immigration Canada, que l'on appelle les permis de séjour temporaire. L'évidence porte à croire que les préoccupations sécuritaires ne sont plus aussi prioritaires au sein du gouvernement canadien, et qu'on cherche à atteindre un juste équilibre dans l'application de chacune des approches du Protocole de Palerme.

Dans la première section de ce chapitre est analysé ce contexte caractérisé par un accroissement de l'intérêt pour les conditions des victimes du trafic humain. Des efforts notables ont été entrepris pour pousser plus loin la progression effectuée par le CIC en matière de protection des victimes et pour répondre aux exigences du Protocole de Palerme. Les grandes lignes et les objectifs des politiques publiques de cette période sont exposés et il est expliqué pourquoi certaines de ces politiques n'ont pas été concrétisées. Après la mise sur pied de la politique des PST, deux politiques publiques ont été proposées par des libéraux de la Chambre des communes et du Sénat pour que la LIPR serve mieux les intérêts des victimes de traite, mais elles ont échoué. Ces refus du gouvernement ont exposé les limites de l'approche canadienne sur le plan humanitaire. Ils ont aussi mis en évidence la correspondance qui existe entre les types d'acteurs selon leur importance dans l'appareil d'État, et les approches auxquelles ils adhèrent. Un cas des plus intéressants est celui des libéraux qui ne défendent les droits des victimes que lorsqu'ils sont confinés à l'opposition ou au Sénat.

La deuxième section consiste en une analyse des discours lors des débats et dans les comités autour de l'élaboration des projets de loi S-222, S-218 et S-223, nommés *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. Ces projets ont fait en sorte que le Sénat devienne le principal forum politique d'échange d'idées sur les questions de la protection et de l'assistance aux victimes depuis 1986. Une attention particulière est accordée aux allocutions qui se rapportaient aux deux principaux objectifs de cette politique publique. Ces enjeux étaient la question des pouvoirs du CIC (du ministre et des agents d'immigration) et celle de l'accès des sujettes de la traite à un statut légal et à des ressources censées garantir le respect de leurs droits. Le CIC fut directement interpellé par l'éventuelle *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*, et dut ainsi résumer ses préoccupations à ce sujet. Nous avons découvert deux « phases » à la formulation de cette Loi. Dans la première, les promoteurs des droits humains des victimes disposaient d'une attention considérable (S-222 et S-218, de 2007 à 2008). Dans la deuxième, cette tendance s'est inversée pour qu'un retour au *statu quo* s'effectue (S-223, en 2009). Chaque phase sera analysée séparément pour observer les changements dans les discours et dans les rôles assignés aux différents intervenants selon les types d'acteurs auxquels ils se rapportent et d'une phase à l'autre de cette formulation. La combinaison entre deux facteurs aurait mené à la mort au feuillet de ces projets de loi : la position conservatrice du CIC et la nécessité procédurale voulant que l'acceptation de la Loi par le gouvernement permette l'adoption à la Chambre des communes. Les préoccupations exprimées par le CIC démontrent que le gouvernement canadien considère le besoin de protection et d'assistance aux victimes comme un enjeu de sécurité, même s'il est clairement question de droits humains.

Pour deux raisons, nous nous attendions depuis le début de notre recherche à ce que les acteurs les plus proches des responsables politiques promeuvent le *statu quo* et que ceux qui s'en éloignent le plus adhèrent davantage à l'approche humanitaire. La



première raison est empirique : plusieurs auteurs observent que depuis le début des années 1990, et particulièrement depuis le 11 septembre 2001, les États prospères ont de plus en plus tendance à se sécuriser. Des politiques de plusieurs ordres seraient passées par ce processus de sécurisation, notamment la surveillance des frontières, les politiques d'immigration et même les politiques sociales comme l'assurance-emploi.<sup>199</sup> La deuxième est théorique : dans la littérature sur la mise à l'ordre du jour des problèmes dans le champ politique (*agenda setting*), on a observé une propension des acteurs situés à proximité des centres de pouvoir à orienter leurs actions vers la conservation du cadre qui leur permet de préserver leurs acquis, plutôt que vers le changement.<sup>200</sup> Or, ce qui fait aujourd'hui office de *statu quo* à la mode serait la tendance à tout sécuriser.

### 3.1 Développements politiques en vue de protéger et d'assister les victimes, 2006-2009

Dans certaines publications datant de 2004 et 2005, comme mentionné au chapitre 2, on signalait de légers changements dans les attitudes des agents et des responsables au sein du gouvernement, qui allaient parfois en faveur d'un plus grand respect des droits fondamentaux des victimes. Par exemple, Oxman-Martinez et ses collaboratrices ont noté un certain changement d'attitude auprès des représentants du

<sup>199</sup> Sur la sécurisation des frontières, voir entre autres auteurs :

Georgina Vaz Cabral, 2006. ; James Sheptycki, 2003. ; Diana Wong, in W. van Schendel et I. Abraham, 2005.; François Crépeau et Delphine, Nakache, Février 2006.; Justin Massie, Mai 2005.

Sur la sécurisation des politiques sociales, on peut consulter les auteurs suivants :

Sharryn J Aiken, 2002.; Dorothy E Chunn et Shelley A M Gavigan, 2004.; Anna Pratt et Mariana Valverde, Été 2002.; David Robitaille, 2008.

<sup>200</sup> Par exemple, d'après Cobb et Elder, la lenteur des avancées et des changements dans l'État s'explique, entre autres facteurs, par les biais inhérents aux systèmes politiques concernant la distribution des accès et des influences, par les biais de l'organisation politique dans laquelle on se trouve concernant la sélection des enjeux et des solutions avec et par lesquels traiter, et par l'inertie d'un système politique. Cette dernière s'expliquerait par la faveur des participants politiques envers le *statu quo*, par les paramètres de la machinerie légale propre à ce système, par les intérêts des groupes déjà avantagés et par la sous-représentation des groupes désavantagés, lesquels sont souvent obligés de passer par des moyens extralégaux pour accéder à leurs demandes.

Cobb et Elder. *op.cit.*, p.10-12 et 24-25.



Groupe de travail interministériel sur la traite de personnes : « *Dans des interviews et dans des tables de discussion avec des ONG, des membres du GTITP ont discuté [de la faiblesse des politiques canadiennes de protection et de l'inadéquation de celles qui visent à assister les victimes] et ont signalé que c'était là leur prochain champ d'action prioritaire.* »<sup>201</sup> Ces acteurs gouvernementaux auraient admis que le Canada avait déjà pris une avance disproportionnée dans les champs de la prévention et de la répression, comparativement à ce qui existait en matière de protection. Ils auraient, aussi, tendance à accepter de plus en plus qu'on accorde aux personnes concernées un statut légal.<sup>202</sup> On note enfin que si les membres du GTITP, vers 2000, justifiaient les déportations automatiques en tant que mesures de dissuasion d'éventuelles menaces à la sécurité, cette opinion serait de moins en moins exprimée publiquement en 2005.<sup>203</sup> Pour certains fonctionnaires de ce groupe, présenter la traite de personnes dans une optique de lutte au crime organisé ne serait pas la manière adéquate de réagir au problème, mais plutôt « *le moyen politique le plus expéditif* » pour obtenir l'appui du gouvernement.<sup>204</sup> Vers 2004, l'attention de ces représentants se serait tournée vers des questions comme le processus d'acceptation des réfugiés, l'accès aux services sociaux et de santé et le droit de retour en sûreté<sup>205</sup>.

À partir de 2006, des actions politiques encourageantes pour les victimes de la traite ont commencé à être discutées au sein de l'État, montrant qu'Oxman-Martinez et ses collaboratrices ont sûrement vu juste. Par exemple, pendant le mois de mai 2006, une première politique d'assistance et de protection fut mise en place par le CIC. Il est aussi manifeste que dans plusieurs institutions politiques fédérales, des individus que l'on nommerait agents dans la typologie de Lemieux ont travaillé à convaincre leurs

---

<sup>201</sup> Notre traduction.

Oxman-Martinez, Hanley et Gomez. *loc.cit.*, p.14.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> Notre traduction.

*Ibid.*, p.19-20.

<sup>205</sup> En anglais : *right of safe return*.

entourages qu'il est nécessaire d'accorder des ressources à une catégorie de personnes vulnérables, même si elles sont étrangères.

Les effets de ce déplacement de l'attention des acteurs du système politique canadien sont décrits dans les prochains paragraphes. On y survole les actions politiques canadiennes les plus importantes de 2006 à 2009, avec une analyse qui prend en compte le contenu des politiques et les acteurs selon leurs catégories dans la typologie de Lemieux et selon leurs positions idéologiques. Il s'agit de la politique des PST de Citoyenneté et Immigration Canada, des tentatives infructueuses de la députée Marlene Jennings de faire adopter des projets de loi visant à donner la liberté aux victimes de participer à des enquêtes policières et d'appuyer la Couronne lorsqu'elle intente des poursuites contre les trafiquants, et des efforts du sénateur Phalen<sup>206</sup> pour faire adopter sa *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* (voir le tableau 3.1).

---

<sup>206</sup> Gerard Phalen : Parti libéral, ancien leader syndical et parrain de ces trois projets.

Tableau 3.1 Principales politiques canadiennes de traite de personnes, 2006-2009			
Titres et dates	Parrain, parti et institution	Principales dispositions / Objectifs	Réalisée / Processus d'échec
<b>Permis de séjour temporaire (PST) de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC),</b> Mai 2006 et juin 2007	<b>Monte SOLBERG (2006) et Diane FINLEY (2007),</b> ministres de Citoyenneté et Immigration Canada, Parti conservateur Acteurs responsables	<b>Régularisation du statut des victimes du trafic humain:</b> - Permis courts, 120 jours (2006) et 180 jours (2007); - Permis longs, max. 3 ans; - Services sociaux et de santé associés aux permis	Complétée: Actuellement en force de loi  Mise en œuvre en cours
<i>Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (victimes de traite des personnes):</i> Projets de loi C-410, C-410 et C-269 (2007-2009)	<b>Marlene JENNINGS,</b> députée de Notre-Dame-de-Grâce, Parti libéral Acteur responsable	Émission de PST non conditionnelle à la participation de la victime à une enquête ou une poursuite pénale concernant l'infraction.	Échecs après la première lecture  Formulation interrompue
<i>Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes:</i> Projets de loi S-222, S-218 et S-223 (2007-2009)	<b>Gerard PHALEN,</b> sénateur de la division sénatoriale de la Nouvelle-Écosse, Parti libéral Acteur responsable	- Pérenniser la politique de PST du CIC dans la loi; - Ouvrir l'accès à un statut d'immigration légal, réduisant certains pouvoirs du CIC (ministre et agents); - Services supplémentaires, ex : ligne téléphonique d'urgence et services de counseling	Échecs entre les deuxième et troisième lectures  Formulation interrompue

Le tableau 3.1 est complété par nous-même à partir d'informations disponibles sur le site Internet LegisINFO.

À partir de mai 2006, des PST devaient être émis pour une première période de courte durée, 120 jours. En juin 2007<sup>207</sup>, cette période fut allongée à 180 jours. Ils pouvaient et peuvent toujours être prolongés jusqu'à 3 ans « lorsque les circonstances le justifient ». L'éventualité est prévue d'accorder à certaines personnes la résidence permanente. Les victimes n'ont pas l'obligation de coopérer à des enquêtes ou à des poursuites à l'endroit de leurs trafiquants, et peuvent bénéficier du Programme

<sup>207</sup> Barnett. *loc.cit.*, 2008, p.15.

fédéral de santé intérimaire et de services d'orientation traumatologique qui leur sont destinés. Les agents d'immigration ont ordre d'assurer la sécurité des victimes, particulièrement celle des enfants.<sup>208</sup>

Ces directives devraient en principe donner lieu à des mesures de protection et d'assistance significatives pour les victimes, car leur statut leur donne accès à des services sociaux et de santé.<sup>209</sup> Il y a cependant des controverses à ce sujet, notamment parce que trop de latitude serait laissée aux agents d'immigration. Ces derniers ont la réputation d'être intransigeants et, jusqu'à maintenant, les PST n'ont bénéficié qu'à un nombre très restreint de personnes (voir le début de la partie 3.2).

Une récente initiative politique a émané de la députée de l'opposition Marlene Jennings (Parti libéral), mais est restée morte au feuillet sous le gouvernement Harper. En 2007<sup>210</sup>, Mme Jennings a proposé des modifications à la LIPR de 2002, sous la forme de trois projets de loi qui portent le même titre : *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (victimes de traite des personnes)*. Elle stipulait que « la décision de délivrer (*sic*) un permis de séjour temporaire aux victimes de la traite des personnes [n'est] pas subordonnée à la participation de la victime à une enquête ou une poursuite pénale concernant l'infraction. »<sup>211</sup> Entre 2007 et 2009, ce projet de loi fut déposé trois fois. Il n'a pas dépassé les premières

<sup>208</sup> Ministère de la Justice, Canada. *Survivance de la traite des personnes et des initiatives du gouvernement pour lutter contre ce crime : 2009-2010*, Site Internet du Ministère de la Justice, section "La traite des personnes", <http://www.justice.gc.ca/fra/sv-fs/tp/surv-over.html>.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> De 2007 à 2009, Marlene Jennings a proposé trois projets de loi allant dans le même sens. On trouve les informations à ce sujet aux pages Internet suivantes : LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-410 (39-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=2404358>. LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-410 (39-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=3073289>. LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-269 (40-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=3627749>.

<sup>211</sup> Chambre des communes du Canada. *Projet de loi C-269*, (Deuxième session, quatrième législature, 57 Elisabeth II, 2009), Ottawa, Première lecture le 29 janvier 2009, [http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Private/C-269/C-269\\_1/C-269\\_1.PDF](http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Private/C-269/C-269_1/C-269_1.PDF)

lectures du 2 mars 2007, du 16 octobre 2007 (C-410) et du 29 janvier 2009 (C-269), ce qui porte à croire que le problème abordé par ces projets n'est pas « effectivement » entré en phase de formulation; il s'est plutôt arrêté au processus d'émergence politique.

On peut dégager deux principaux buts à cette Loi : éviter de traumatiser à nouveau des victimes et l'harmonisation de la LIPR avec le Code criminel. Le fait que ces dispositions se trouvaient déjà incluses sous la forme de règlements dans la politique d'émission des PST laisse entendre que la députée souhaitait probablement pérenniser dans la Loi cette garantie pour les sujettes du trafic humain. La question de l'offre d'un statut légal aux victimes sans que celles-ci soient obligées de coopérer à des enquêtes policières ou à des poursuites judiciaires est donc restée à l'ordre du jour politique pendant la période de 2006-2009. Il y a donc émergence du problème, mais les responsables qui l'ont porté sont des élus de l'opposition et des sénateurs, et non des élus au pouvoir. Il est aussi intéressant de remarquer que Marlene Jennings se trouvait dans l'opposition aux moments où elle a déposé ces projets, les libéraux n'ayant proposé aucune politique de ce genre sous les règnes de Jean Chrétien et de Paul Martin.

La dernière action politique importante qui fut entreprise pendant la période de 2006 à 2009 est un projet de loi dont le titre complet est *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes* (voir le tableau 3.2). Survoler le contenu de cette politique publique donne les repères nécessaires pour comprendre l'analyse de la formulation à laquelle nous procédons dans la prochaine partie du chapitre.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> La plupart des informations sur les projets de loi S-222, S-218 et S-223 proviennent du site LEGISinfo. Pour y accéder, voir la section « Lois et projets de loi : Débats, comités et textes législatifs » de notre bibliographie. Les adresses permettent de consulter les projets de loi à chaque lecture, ainsi que les verbatim de chaque comité et chaque débat.



Ces trois projets allaient accorder assistance et protection aux victimes, par la possibilité d'obtenir des « permis de protection des victimes de traite » longs et courts, afin qu'elles bénéficient du temps de réflexion nécessaire pour faire le point sur leur situation. On allait aussi leur donner accès à des ressources indispensables à la reprise d'une vie normale et digne. Comme pour les projets déposés par Marlene Jennings, il est fort probable que l'objectif du parrain du projet était de pérenniser l'entièreté des politiques d'assistance et de protection tout en les rendant aussi accessibles que possible.

Tableau 3.2

Trois versions de la Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés édictant certaines mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes

Codes et dates de débat	Résumé des dispositions / Changements relativement au précédent	Morts au feuillet: Raisons présumées
<p><b><u>S-222:</u></b></p> <p>1er février 2007 – 29 mai 2007</p>	<p><b>Victimes sans statut:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régulariser leur statut temporairement et Faciliter accès à statut de résident;</li> <li>- Permis courts (120 jours) : Accès au Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI);</li> <li>- Permis longs (3 ans max.) : Équivaut à résidence permanente (Services sociaux et de santé, aide sociale, droit de travailler);</li> <li>- Interdictions de territoire annulées pour victimes;</li> <li>- Aucuns frais de traitement d'une demande.</li> </ul> <p><b>Ministère de la santé tenu d'offrir :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligne d'urgence multilingue et sans frais;</li> <li>- Services de counseling, de renseignement et d'aiguillage;</li> <li>- Coordonner efforts entre ministères et paliers de gouvernement;</li> <li>- Campagne de sensibilisation.</li> </ul>	<p>Interruption après débat en deuxième lecture :</p> <p>Fin de la session parlementaire</p>
<p><b><u>S-218 :</u></b></p> <p>31 octobre 2007 – 29 mai 2008</p>	<p><b>Changements:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permis courts passent à 180 jours;</li> <li>- Droit de travailler et d'étudier</li> <li>- Pour justifier l'émission de permis de 3 ans, on prévoit d'autres « circonstances justificantes »</li> </ul>	<p>Débats interrompus en deuxième lecture, après quelques réunions du <i>Comité sénatorial permanent des droits de la personne</i>:</p> <p>Élections déclenchées (en vue du 14 octobre 2008).</p>
<p><b><u>S-223:</u></b></p> <p>4 février 2009 – 15 décembre 2009</p>	<p><b>Changements, version en première lecture:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'émission des permis se fait sur le territoire uniquement (et non aux points d'entrée)</li> </ul> <hr/> <p><b>Changements, version adoptée par le Sénat en troisième lecture:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les permis se nomment « permis de protection des victimes de traite »;</li> <li>- Permis révocables en tout temps;</li> <li>- Émissions peuvent se faire si "justifiées dans les circonstances";</li> <li>- Permis court donne mêmes services de santé fédéraux que demandeurs d'asile;</li> <li>- Permis émis selon instructions ministérielles</li> <li>- Références aux accusations non applicables pour victimes inscrites dans le Code criminel et la LPR;</li> <li>- Traitement des demandes n'est plus gratuit;</li> <li>- Dispositions concernant le Ministère de la Santé supprimées.</li> </ul>	<p>Loi adoptée par le Sénat:</p> <p>Aucune suite donnée à la Chambre des communes.</p> <p>Nouveau gouvernement formé en mai 2011.</p>

Le tableau 3.2 est complété par nous-même à partir d'informations disponibles sur le site Internet LegisINFO.

Les débats ont été amorcés par des sénateurs libéraux à partir de 2007, alors que les conservateurs étaient au pouvoir à la Chambre des communes. Au Sénat, les conservateurs n'ont été majoritaires qu'en 2010. Les trois versions du projet de loi ont été parrainées par le sénateur Gerard Phalen, sauf que la dernière version (S-223) fut prise en charge par Sharon Carstairs<sup>213</sup>, Phalen ayant pris sa retraite en 2009.

Entre les tenants de chacune des approches (sécurité ou droits humains), nous avons dégagé deux enjeux autour desquels les discours s'opposaient :

- Déterminer quelles dispositions d'assistance aux victimes devront être pérennisées dans la Loi. Lesquelles des politiques de Citoyenneté et Immigration Canada pourront être formulées par des règlements, donc par les responsables de ce ministère eux-mêmes? Lesquelles seront plutôt conçues par le Parlement, pour devoir ainsi être soumises à son examen?;
- Circonscrire le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration. Ceux-ci peuvent donner aux victimes l'accès à un statut légal et ainsi, à des ressources. Ils peuvent aussi limiter cet accès en annulant les permis de séjour temporaire ou en refusant de les accorder à certaines personnes. Ce pouvoir discrétionnaire d'annulation après émission permet d'éviter que l'agent ne soit lié à sa décision, en cas d'erreur ou si de nouvelles informations indiquaient qu'une personne n'était pas censée obtenir un permis.

La première version du projet (S-222) fut débattue de février à mai 2007, presque immédiatement après la première politique d'assistance et de protection des victimes du CIC en mai 2006. Cet indice important laisse supposer que le sénateur Phalen

---

<sup>213</sup> Sharon Carstairs : Membre du Parti libéral, ancienne enseignante et ancienne leader parlementaire à la Chambre des communes.

souhaitait pérenniser la politique du CIC et en modifier certains paramètres. Voici le résumé du projet. :

[Le projet de loi S-222 prévoit] la délivrance (*sic*), à un étranger victime du trafic de personnes, d'une autorisation de protection lui permettant de demeurer au Canada à titre de résident temporaire. Un permis à court terme peut être délivré (*sic*) pour une période maximale de 120 jours, alors qu'un permis à plus long terme peut être délivré (*sic*) pour une période maximale de trois ans si la victime accepte d'aider les autorités dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à des activités de trafic de personnes, ou s'il existe une sérieuse possibilité que le renvoi de la victime du Canada lui porte préjudice. Il est prévu que les détenteurs d'une autorisation de protection auront accès aux services médicaux et sociaux.

Le texte prévoit également l'obligation, pour le ministre de la Santé, d'établir au ministère de la Santé un service téléphonique d'urgence au soutien des victimes de trafic de personnes, et de mettre sur pied des services de renseignement dans ses bureaux régionaux. Le ministre doit de plus élaborer et mettre en œuvre une campagne de sensibilisation du public sur le trafic de personnes.<sup>214</sup>

À part les quelques différences exposées dans les paragraphes suivants, le contenu restera presque le même dans la prochaine version, S-218.

La formulation du projet S-222 n'a pas abouti : le dernier débat en deuxième lecture fut ajourné le 29 mai 2007 et quelques mois plus tard s'est terminée la session parlementaire (le 14 septembre 2007).

Un mois après le dépôt du projet S-222, en juin 2007, des changements ont été apportés à la politique du CIC. Le plus notable était la prolongation des permis de séjour temporaire courts, de 120 à 180 jours. Même après cette reformulation, il devait forcément persister des lacunes pour certains acteurs, car le Sénateur Gerard Phalen a proposé une nouvelle version de son projet sous le code de S-218. Cette dernière aura été débattue d'octobre 2007 à mai 2008. Dans ses discours, il a continué de critiquer la politique du CIC, notamment pour le peu de permis accordés à des victimes. Ce projet est resté en suspens quelques mois après les réunions du Comité

<sup>214</sup> Parlement du Canada. *Projet de loi S-222, Sommaire*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi, [http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/391/public/S-222/S-222\\_1/S222-f.htm](http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/391/public/S-222/S-222_1/S222-f.htm).

sénatorial permanent des droits de la personne (CSPDP) qui précèdent la deuxième lecture et des élections générales ont lieu le 14 octobre 2008.

La troisième et dernière version de ce projet de loi, S-223, fut à l'ordre du jour du Sénat de février à décembre 2009. Le texte ne s'est pas rendu à la Chambre des communes en raison de la prorogation du 30 décembre 2009, sans quoi on peut présumer qu'un député l'aurait parrainé et présenté en chambre. Pour que cette Loi entre en vigueur, il faudra que le Sénat complète à nouveau le processus législatif et qu'il passe le projet dans l'autre chambre du Parlement.

La version définitive du projet S-223 de 2009, amendée en troisième lecture, marque une rupture significative avec les versions précédentes. Par exemple, il fut ajouté que les permis de protection peuvent être révoqués « en tout temps » par les agents d'immigration. Ou encore, au lieu de nommer explicitement les services sociaux et de santé offerts aux victimes ainsi que leurs droits, comme celui de travailler ou d'étudier, on offrait l'équivalent du statut de demandeur d'asile<sup>215</sup> pour les détentrices de permis courts. Enfin, alors que dans S-218 on accordait aux détentrices de permis longs (3 ans) les mêmes services médicaux et sociaux que ceux dont disposent les résidents permanents, ces avantages ont été ramenés à ceux que possèdent les résidents temporaires. La plupart de ces services étant dispensés par les administrations provinciales, ce changement fut opéré dans le but d'éviter d'empiéter sur les compétences provinciales. De tels amendements au projet de loi S-223 sont la conséquence d'un compromis qui sera étudié plus tard, entre le Sénat et le gouvernement (le CIC en particulier), qui visait à susciter l'acceptation de la Chambre des communes.

---

<sup>215</sup> Cette disposition allait servir à éviter que les victimes ne perdent leur accès au Programme fédéral de santé intérimaire (PAFR) advenant le cas où celui-ci serait modifié. On a donc pensé offrir aux victimes le statut de demandeur d'asile comme manière de garantir leur accès à ces services.



Le projet de loi S-223 a passé la troisième lecture en décembre 2009 et fut adopté par le Sénat. À partir de ce moment, on peut toutefois présumer que les élus ont d'autres préoccupations que celle d'apporter du soutien aux sujettes de la traite, car un an plus tard, aucune suite n'avait été donnée à la Chambre des communes. Le projet est mort au feuillet, car le gouvernement conservateur de Stephen Harper a été renversé en mars 2011 par une motion pour outrage au Parlement.

Considérant les efforts visant à protéger et à assister les victimes de la traite à la Chambre des communes, au Sénat et au gouvernement, on peut confirmer que la prise en charge des politiques d'assistance aux victimes de la traite s'est effectuée. Dans le cas de la politique des PST, il est certain qu'il y eut émergence politique, sans quoi les étapes de la formulation et de la mise en œuvre n'auraient pas pu être bouclées, ni même amorcées. Ces constats confirment aussi que des responsables et des agents se sont préoccupés du problème de droits humains qu'est le besoin d'assistance des victimes. Ils ne permettent pas d'associer systématiquement ces deux types d'acteurs avec une adhésion à l'approche sécuritaire.

Dans la prochaine partie du chapitre, nous tenterons d'expliquer l'échec de l'entreprise de promotion de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. Les discours des différents intervenants sont analysés minutieusement, couvrant deux phases de la formulation, tout en situant ces acteurs dans la typologie de Vincent Lemieux et sur l'axe idéologique sécurité / droits humains. En fait, ces « phases » sont probablement des sous-processus de la formulation causés par des nécessités procédurales. Le *Garbage Can Model* permettra d'expliquer que les acteurs favorables à une approche sécuritaire aient pu imposer leur discours dans la dernière version de ce projet.

### 3.2 Analyse de cas : Formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*

Le fait que le projet de *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* soit passé par deux phases distinctes tiendrait à une combinaison de deux causes. Celles-ci seraient les contraintes exercées par la procédure législative canadienne et la position idéologique de conservation du *statu quo* du CIC. Dans la première phase, l'attention était dirigée vers toutes sortes de problématiques, et celle des droits humains des victimes prenait une importance notable. Dans la deuxième, ce sont les préoccupations du CIC pour la sécurité du Canada qui ont accaparé la plus grande place. Ces deux phases se démarquaient sur trois points : par les sujets abordés, par la composition des intervenants, ainsi que par le contenu même du texte législatif. Le contenu de la version définitive de cette Loi était presque une copie de la politique des PST et elle n'a jamais été introduite en chambre basse.

Pour bien comprendre le processus qui a mené ce projet de loi à l'échec, quelques faits concernant les rapports entre les libéraux et les conservateurs dans les deux chambres du Parlement canadien doivent préalablement être connus. Tout d'abord, sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper, les représentants du principal organe fédéral concerné (CIC) allaient préférer le maintien du *statu quo* : la conservation de leur propre politique des permis de séjour temporaire. Ne serait-ce que pour des raisons d'étiquettes partisans, cette initiative libérale allait assurément rencontrer la résistance du gouvernement (le projet de loi fut proposé par des sénateurs libéraux alors que la Chambre des communes était dominée par les conservateurs). Il était donc évident, dès le dépôt du projet, que l'entrée en vigueur de cette Loi était pour le moins incertaine. Quant à la représentation des partis dans chaque chambre, les libéraux ont été majoritaires au Sénat à partir de 1997, jusqu'en janvier 2010 où les conservateurs se sont retrouvés avantagés à 50 contre 49, leur

proportion allant en augmentant jusqu'à aujourd'hui. À la Chambre des communes, les libéraux ont été majoritaires de 1994 à 2004 et ont formé un gouvernement minoritaire de 2004 à 2005. Ensuite, des gouvernements conservateurs minoritaires se sont succédé sur les périodes de 2006 à 2008 et de 2008 à 2011.

### 3.2.1 Primauté des droits humains : de S-222 à S-218

Pendant la première phase qui inclut les débats et les comités des projets S-222 et S-218 de 2007 à 2008, on remarque que les préoccupations exprimées par le parrain du projet se rapportaient toutes aux droits humains des victimes. Les intervenants provenaient de tous les horizons (représentants d'organes fédéraux, représentants d'ONG, universitaires, etc.) et des dispositions du texte prévoyaient limiter les pouvoirs des agents d'immigration et offrir de généreux services aux victimes (voir le tableau 3.3)<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> Tableau 3.3 : L'échantillon des intervenants dans ce tableau est représentatif de l'ensemble des invités présents pendant ces journées. À noter aussi que certaines personnes n'étaient présentes que pour en accompagner d'autres qui ont fait des allocutions. Pour avoir la liste complète, voir l'appendice C.

Tableau 3.3

Principaux intervenants :  
Comité sénatorial permanent des droits de la personne, S-218

<u>14 avril 2008 :</u> <u>Noms, attributs,</u> <u>organismes et types</u> <u>d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>	<u>5 mai 2008 :</u> <u>Noms, attributs,</u> <u>organismes et types</u> <u>d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>
<b>Brenna MACNEIL,</b> Directrice, Politiques et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, <b>Citoyenneté et Immigration Canada,</b>  Agent	- Risques d'abus, de fraudes ou d'entrées de criminels; - Conserver la flexibilité des instructions ministérielles	<b>Megan IMRIE,</b> Directrice, Division de politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi, <b>Agence des services frontaliers du Canada,</b>  Agent	- Identification des cas/victimes de traite aux points d'entrée du Canada
<b>Cindy MORIARTY,</b> Directrice, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, <b>Santé Canada,</b>  Agent	- Partages de compétences entre ministères et entre fédéral et provincial	<b>Lee F. LAKEMAN,</b> Représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon), <b>Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel,</b>  Intéressé	- Accès des victimes à un statut légal, à des services de soutien et au droit de travailler; - Liberté des victimes de participer à enquêtes et poursuites
<b>Janet DENCH,</b> Directrice exécutive, <b>Conseil canadien pour les réfugiés,</b>  Intéressé	- Définir la traite de personnes; - Liberté des victimes de participer à enquêtes et poursuites; - Ouverture de l'Immigration aux victimes; - Etc.	<b>Pierrette BOISSÉ,</b> Membre, <b>Comité d'action contre le trafic humain interne et international,</b>  Intéressé	- Accès des victimes à un statut légal, à des services de soutien et au droit de travailler; - Ligne d'urgence pour les victimes; - Sensibilisation; Etc.
<b>Benjamin PERRIN,</b> Professeur adjoint, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique (À titre personnel),  Intéressé	- Adhésion du Canada à l'approche intégrée du Protocole de Palerme; - Accès des victimes à un statut légal et à des services; - Nombre infime de permis de protection émis; - Etc.	<b>Jacqueline OXMAN- MARTINEZ,</b> Professeure, Université de Montréal, (À titre personnel),  Intéressé	- Coordination entre organismes publics et privés; - Proactivité de la protection et de l'assistance, de la part de l'État; - Statistiques et confidentialité; - Mandats trop étroits des ONG; - Etc.

Le tableau 3.3 est complété par nous-même à partir d'informations disponibles sur le site Internet LegisINFO.

Le projet S-222, qui fut débattu du 1<sup>er</sup> février au 29 mai 2007, ne s'est pas rendu en deuxième lecture. Aucun invité n'a comparu et, dans les débats, on n'a entendu que des déclarations de sénateurs favorables au projet de loi, dont Phalen, Jaffer et Moore. Ce dernier affirmait, par exemple, que selon un rapport du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes portant sur la traite de personnes, le Canada aurait fait trop peu pour répondre aux exigences du Protocole de Palerme en matière de protection.<sup>217</sup>

Puisque les préoccupations de Gerard Phalen contribuent à comprendre plus fidèlement et plus en profondeur les objectifs de ses projets, elles sont ici passées en revue de manière exhaustive, tel qu'il a les exprimées pendant les débats du projet S-222. Pendant un débat en deuxième lecture, le 6 février 2007, Gerard Phalen soutint que d'après le Protocole de Palerme de 2000 les victimes ne doivent pas être criminalisées, que d'après l'article 6, l'État hôte doit fournir les ressources nécessaires à leur rétablissement, que les États doivent aussi, en vertu de l'article 7, leur offrir un statut d'immigration légal (temporaire ou définitif).<sup>218</sup> D'après Phalen, le Canada n'avait pratiquement rien fait pour la sécurité de ces personnes jusqu'en 2007. Encore pire, il les revictimisait par des pratiques comme la détention et la déportation.<sup>219</sup> Phalen se fondait notamment sur un rapport de *The Future Group* datant de mars 2006, pour affirmer que tous les autres pays<sup>220</sup> que l'ONG a comparés au Canada ont déjà adopté « un système offrant la résidence permanente ou

<sup>217</sup> Parlement du Canada. *Débats du Sénat – Compte rendu officiel (Hansard)*, 1<sup>ère</sup> session 39<sup>e</sup> législature, volume 143, numéro 82, Le mardi 27 mars 2007, p.1977-1979, [http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/chambus/senate/DEB-F/pdf/082db\\_2007-03-27-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/chambus/senate/DEB-F/pdf/082db_2007-03-27-f.pdf).

<sup>218</sup> Parlement du Canada. *Débats du Sénat – Compte rendu officiel (Hansard)*, 1<sup>ère</sup> session, 39<sup>e</sup> Législature, Volume 143, Numéro 66, Le mardi 6 février 2007, p.1655-1658, [http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/391/Debates/pdf/066db\\_2007-02-06-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/391/Debates/pdf/066db_2007-02-06-f.pdf).

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> Pays évalués par TFG : Australie, Canada, Allemagne, Italie, Norvège, Suède, Royaume-uni, États-unis d'Amérique.



temporaire aux victimes. »<sup>221</sup> Quinze mois après l'adoption de la *Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes)* qui érige le trafic humain en acte criminel, Phalen s'impatiait parce que « rien ne sembl[ait] indiquer qu'un projet de loi sur la protection des victimes [ait été] en préparation », et parce que ces dernières ont besoin de protection « pendant et au-delà » des poursuites judiciaires contre les trafiquants.<sup>222</sup> Il souhaitait que des autorisations de protection soient offertes aux victimes, que celles-ci « [donnent] leur concours au cours de l'enquête et des poursuites contre leurs trafiquants »<sup>223</sup>, et ce, particulièrement lorsqu'elles ou leurs familles sont en danger et advenant le cas où on les renverrait dans leur pays d'origine. Plus tard, à ce sujet, on a pu noter un certain changement d'opinion du sénateur, suite aux critiques de sa collègue A. Raynell Andreychuk<sup>224</sup>. Selon cette dernière, les victimes peuvent vivre leur participation à des enquêtes ou à des poursuites comme un traumatisme.<sup>225</sup> Tous les sénateurs ayant émis des discours pendant les débats du projet S-222 se rangeaient de l'avis de Gerard Phalen.

Ces discours traduisaient, de différentes manières, une volonté d'élargir l'accès des victimes de la traite aux ressources de l'État canadien, notamment en créant une ligne téléphonique d'urgence ou en contournant (si possible) les barrières institutionnelles comme le partage de compétences entre le fédéral et les provinces. Les promoteurs du projet considéraient les sujettes de la traite comme des victimes ayant besoin d'une

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> *Ibid.*

<sup>224</sup> A Raynell Andreychuk est ancienne ambassadrice, et vient du Parti conservateur. Ses intérêts sont le travail bénévole, le droit international et les droits de l'homme.

Parlement du Canada. *Sénateurs – Renseignements détaillés*, Site Internet du Parlement du Canada, section Sénateurs actuels et leur biographie, [http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers/Senate/SenatorsBiography/isenator\\_det.asp?senator\\_id=2&sortord=N&Language=F&M=M](http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers/Senate/SenatorsBiography/isenator_det.asp?senator_id=2&sortord=N&Language=F&M=M).

<sup>225</sup> C'est la raison pour laquelle le projet de loi S-218 contenait, à sa première lecture, deux changements notables par rapport au projet S-222 et par rapport à la politique en vigueur de CIC : au lieu d'exiger la participation des personnes concernées, on stipulait que « toute demande d'aide de la part des autorités doit être raisonnable. » De plus, certains propos du Sénateur Phalen indiquaient que ce projet de loi fut rédigé avec une plus grande considération des dangers pour la famille des victimes.

Parlement du Canada. *Débats – No. 14 (21 novembre 2007)*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Projets de loi d'intérêt public du Sénat (LegisINFO), [http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/014db\\_2007-11-21-f.htm?Language=F](http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/014db_2007-11-21-f.htm?Language=F).

aide et d'une protection considérables de l'État, et non comme des criminelles qui ont mis le pied en sol canadien illégalement. Ces sujettes et l'État étaient mises en dichotomie sur le plan du discours : des victimes d'une part et une institution qui se montre intransigeante alors qu'elle devrait plutôt manifester de la compassion d'autre part. Gerard Phalen n'a cependant pas semblé concevoir que ces femmes, ces enfants et ces hommes soient impuissants ou dépourvus de leur capacité d'agir, puisqu'il a envisagé la possibilité qu'ils coopèrent à des démarches policières et judiciaires. À l'instar de certains de ses collègues, il considérait apparemment que l'État a des devoirs envers les victimes au sens où le prescrit le Protocole de Palerme de 2000, devoirs qu'il n'avait pas respectés jusqu'à cette date.

Phalen et ses collègues adhèrent donc à une perspective axée sur les droits humains et sur un élargissement des politiques sociales destinées aux personnes démunies. Comme ils l'ont laissé savoir dans leurs propos, leurs actions sont inspirées des idées des ONG et des experts qui travaillent sur le trafic humain. Ces acteurs font donc exception à la règle établie dans la troisième hypothèse, selon laquelle les acteurs étatiques seraient d'abord préoccupés par les problèmes sécuritaires. Cette exception était *a priori* évidente, car le seul fait que les projets aient été déposés implique forcément que les propositions d'acteurs extraétatiques aient cheminé jusque dans l'arène politique par le biais d'un politicien. Il reste cependant juste de s'en tenir à l'une des conclusions du chapitre 2, selon laquelle les acteurs étatiques ont tendance à prôner une plus grande diversité d'approches lorsqu'ils s'éloignent des instances décisionnelles.

L'élaboration du projet de loi S-218 s'est déroulée différemment, puisque ce dernier fut débattu par une grande diversité d'acteurs pendant le CSPDP qui séjourna les 14 avril, 5 mai et 29 mai 2008 (voir le tableau 3.3).<sup>226</sup> Pendant ces trois journées, le

---

<sup>226</sup> Les informations sur l'ensemble des intervenants se trouvent dans les procès-verbaux de ces comités : 14 avril 2008 :

Sénat s'est mis au fait d'une gamme plus que complète d'opinions sur le sujet. Les intervenants qu'on pourrait situer plus près du pôle idéologique « droits humains » ont reçu une attention considérablement plus grande que celle accordée aux représentants *pro-stat quo*. La question des droits humains des victimes a donc clairement prédominé pendant ce comité. Il est à noter que tous ceux qui se situaient sur le pôle idéologique « droits humains » n'ont pas touché spécifiquement le sujet qui fait contentieux avec le CIC (celui des pouvoirs du ministre et de ses agents).

À la première lecture du projet de loi S-218, le 21 novembre 2007, Gerard Phalen prit la parole pour mieux expliquer ses préoccupations et pour faire part de ses changements d'opinion. Il voulait remédier au problème de la revictimisation par trois moyens : en simplifiant au maximum le processus par lequel ces personnes peuvent accéder à des services, en inscrivant leurs droits dans la Loi afin qu'un futur ministre ne puisse les abroger, comme ce fut le cas avec les règlements et en retirant aux agents d'immigration certains de leurs pouvoirs discrétionnaires. « Nous ne pouvons pas [...] laisser les droits de ces victimes à la merci de l'interprétation de lignes directrices par des fonctionnaires [ou au gré des caprices des gouvernements qui suivront]. »<sup>227</sup> Le 14 avril 2008, lors de délibérations du CSPDP, il s'est exprimé en faveur d'un contournement du problème du partage des compétences entre le fédéral et le provincial, en attribuant simplement aux victimes un statut d'immigration équivalent à celui de résident permanent.<sup>228</sup>

---

Parlement du Canada. *loc. cit.*,

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

5 et 29 mai 2008 :

Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.5, Procès-verbaux*, Site Internet du Parlement, section Comité permanent des droits de la personne, [http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

<sup>227</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*,

[http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/014db\\_2007-11-21-f.htm?Language=F](http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/014db_2007-11-21-f.htm?Language=F).

<sup>228</sup> Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.4, Témoignages du 14 avril 2008*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Comité permanent des droits de la personne, [http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Committees/Committee\\_SenProceed.asp?comm\\_id=77&Language=F&Parl=39&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Committees/Committee_SenProceed.asp?comm_id=77&Language=F&Parl=39&Ses=2).

Ces propos, en soulevant de façon récurrente le thème de l'accès des victimes à de l'assistance et des limites imposées par des acteurs étatiques, confirment que l'idéologie du sénateur et de ses collègues est axée sur les droits des victimes. On voit que dans le discours des agents du CIC, ces dernières sont à nouveau discursivement mises en dichotomie avec l'État, celui-ci étant cette fois-ci personnifié par les figures plus concrètes des agents d'immigration et du ministre.

Puisque des représentants d'ONG et des universitaires ont comparu pendant les délibérations du comité sur les droits de la personne du projet S-218, cette fois-ci on peut confirmer que leur expertise et leurs préoccupations renforcent la position des sénateurs Phalen, Jaffer et Moore (voir le tableau 3.3).

Par exemple, deux représentants du CCR, Loly Rico et Janet Dench, ont comparu le 14 avril 2008. Ils ont insisté sur l'accès des victimes à un statut légal et à des services et ont proposé des mécanismes permettant de contourner l'arbitraire des agents d'immigration à l'avantage des victimes :

Dans notre proposition, nous préconisons la notion du « motif raisonnable de soupçonner » que la personne a pu faire l'objet d'un trafic, une norme qui existe déjà dans la loi (*sic*). Le projet de loi propose de protéger la personne si « elle est peut-être, ou a peut-être été victime du trafic de personnes ». Ces deux critères reconnaissent tous deux que la situation manque souvent de clarté et qu'il peut être impossible de déterminer les faits rapidement, surtout tant que les personnes concernées n'ont pas eu la possibilité d'apprendre à faire confiance aux autorités.

Tant le projet de loi que notre proposition offrent une protection plus permanente lorsqu'il a été établi, selon une preuve plus rigoureuse, que la personne est victime de la traite et si son expulsion lui causerait préjudice.

J'apprécie le souhait du gouvernement de conserver la flexibilité [des politiques actuelles], mais du point de vue des ONG et des victimes de la traite, **la flexibilité ne fonctionne pas nécessairement en faveur de la victime.**<sup>229</sup> [Nous soulignons]

Mme Dench s'est ensuite appuyée sur un exemple concret afin de démontrer que l'accès des victimes de la traite à un statut légal devrait dépendre d'une Loi, et non de l'opinion d'un agent :

---

<sup>229</sup> *Ibid.*

Nous donnons l'exemple d'un cas à Vancouver où une personne a été identifiée à la frontière comme faisant l'objet de traite et pourtant elle n'a jamais eu accès à un avocat. La femme a été placée en détention et expulsée en l'espace de quelques jours.

**Tout dépend de (*sic*) ce que croit l'agent d'immigration.** Même si l'agent administre un questionnaire à la victime, l'octroi d'un permis de séjour temporaire est tributaire de la croyance de l'agent d'immigration. C'est pourquoi nous disons que cette sorte de flexibilité n'est pas une bonne chose.<sup>230</sup> [Nous soulignons]

Ces deux invitées n'ont pas exprimé suffisamment de préoccupations pour que nous puissions inférer leur position à partir de cette comparution. Il est toutefois évident qu'elles prônaient l'application des articles 6 à 8 du Protocole de Palerme de 2000 portant sur la protection des victimes. Dans les documents qu'elles ont déposés au Sénat lors de ce comité, par contre, la position du CCR est clairement énoncée. L'ONG défendait trois principes à appliquer aux politiques de trafic d'êtres humain qui consistent à ne pas punir les victimes, à respecter leurs droits humains et à leur fournir du soutien. Trois aspects clés de leurs propositions sont énumérés, le premier étant d'apporter des changements législatifs permanents et fondamentaux qui assureront aux victimes un soutien inconditionnel et approprié. Les deux autres étaient plutôt des dénonciations, soit en soulignant que les lois actuelles sur la traite de personnes punissent les victimes plutôt qu'elles ne les soutiennent, et que les dommages causés par ce trafic sont genrés.<sup>231</sup>

Leur manière d'aborder la problématique centrale du projet de loi était plus spécifique, en ce sens où les expériences partagées au sein du CCR ont sûrement aussi leurs particularités. Les représentantes de l'ONG ont d'ailleurs proposé certains changements au projet S-218, tels que l'offre d'une possibilité pour les victimes d'acquérir la résidence permanente automatiquement « à moyen terme », et celle de procéder à une réunification familiale pendant leur demande de résidence

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> Canadian Council for Refugees. *Comments for Senate Committee on Bill S-218*, Document déposé au Sénat dans le cadre du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur le projet de loi S-218, 14 avril 2008.



permanente, comme c'est le cas pour les réfugiés.<sup>232</sup> D'après cette organisation, il fallait que la terminologie de la Loi incite les agents d'immigration à ouvrir l'accès à autant de permis de protection que possible, et que ces agents disposent de moins de liberté lorsqu'il est question d'annuler ces permis. À travers ces recommandations est sous-entendue une opposition analogue à celle de Phalen, entre des personnes nécessiteuses et des agents d'immigration intraitables.

Le document déposé au Sénat par les ONG Coalition against Trafficking in Women, Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, UNANIMA International et le Mouvement pour l'abolition de la prostitution et de la pornographie comporte un contenu semblable, mais plutôt axé sur la doctrine (néo) abolitionniste de lutte contre la prostitution. On y souligne notamment que l'exploitation sexuelle des femmes et des filles doit être éradiquée, que les trafiquants sont des criminels qui réduisent leurs victimes en esclavage, que la demande « mâle » de services sexuels doit être réduite et que les victimes ont besoin de soutien.<sup>233</sup>

Le dernier invité de la journée du 14 avril 2008 fut Benjamin Perrin, professeur adjoint à la Faculté de droit de l'Université de Colombie-Britannique (voir le tableau 3.3). Il s'est montré en accord avec l'essentiel de ce projet de loi, particulièrement avec son objectif, si bien qu'à son avis, certains paramètres devaient être corrigés. Il s'est aussi prononcé sur l'état actuel de la politique d'émission des PST par le CIC :

Les lignes directrices actuelles, bien qu'admirables, peuvent être abrogées sans préavis. En revanche, elles ont l'avantage d'être flexibles et réactives.<sup>234</sup> [...] Il existe quelques indications anecdotiques montrant que les permis de résidence temporaires offerts par CIC aux victimes de la traite ne sont pas utilisés dans tous les cas où des ressortissants étrangers sont considérés comme victimes probables d'un trafic. On

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> Coalition against Trafficking in Women, Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, UNANIMA International et Mouvement pour l'abolition de la prostitution et de la pornographie. *Commission on the Status of Women, Fifty-second Session 2008*, Document déposé au Sénat dans le cadre du *Comité sénatorial permanent des droits de la personne* sur le projet de loi S-218, 2008.

<sup>234</sup> Parlement du Canada. *loc.cit.*,

[http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Committees/Committee\\_SenProceed.asp?comm\\_id=77&Language=F&Parl=39&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/ParlBusiness/Senate/Committees/Committee_SenProceed.asp?comm_id=77&Language=F&Parl=39&Ses=2).

aurait plutôt dit à ces victimes de simplement revendiquer le statut de réfugié.<sup>235</sup> [...] Il n'y a tout simplement pas lieu de donner un faux espoir aux sujets du trafic en leur disant de revendiquer le statut de réfugié dans un système déjà sous tension et où la donne leur est défavorable. C'est principalement pour cette raison que nous avons besoin d'une approche claire, concrète et simple inscrite dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés afin qu'ils aient accès à un statut d'immigrant régulier et légal.<sup>236</sup>

Sans démentir la politique du CIC, Perrin considérait le projet S-218 comme une réponse plus appropriée et plus durable à la traite d'êtres humains. Les propos de cet intervenant étaient moins polarisés et plus nuancés que ceux des autres acteurs favorables au projet de loi S-218. Relativement au problème de l'accès des victimes à un statut légal, Perrin s'est montré plus sceptique et prudent en soutenant que les PST actuels, parce qu'ils sont plus « flexibles » et « réactifs », présentent certains avantages. On remarque également qu'il a pesé ses mots en précisant que les informations qui lui permettent de croire que les PST ne sont pas toujours utilisés lorsque nécessaire, sont anecdotiques. Somme toute, il fut d'avis que le système serait plus favorable aux victimes de la traite si l'on inscrivait la politique d'assistance et de protection dans la LIPR.

Exception faite de sa manière de présenter ses idées, on remarque peu de différences de perspective entre Benjamin Perrin et les autres intéressés comme le CCR. Par exemple, la dichotomie victime-État est sensiblement la même dans tous les cas. On peut cependant remarquer que Perrin parle d'un « système sous tension » qui est « défavorable » aux victimes, plutôt que d'agents d'immigration dont les croyances et les agissements portent préjudice.

Comme dans le cas du CCR, Perrin a proposé des changements qui semblent résulter de son expérience personnelle et de sa formation d'avocat.<sup>237</sup> Il a tenu à préciser,

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Certaines préoccupations de Benjamin Perrin qui résultent de sa formation sont évacuées, car elles ne se situent pas sur notre axe idéologique sécurité / droits humains. Par exemple, il a discuté de certaines expressions censées opérationnaliser la loi, comme la définition d'une victime du trafic de personnes.

notamment, que l'attention des décideurs politiques et de leurs agents ne doit pas se limiter aux seules personnes vivant dans l'illégalité, car nombre de sujettes de la traite ont souvent des statuts légaux.

Le Barreau du Québec a envoyé une lettre à la sénatrice A. Raynell Andreychuk dans laquelle sont exprimés des avis similaires. L'organisme avançait d'abord qu'« un système conçu pour aider les victimes de la traite des personnes doit reposer sur des mesures législatives et non pas sur un pouvoir discrétionnaire du Ministre (*sic*) d'émettre des lignes directrices qui peuvent être modifiées ou abrogées au bon vouloir du gouvernement en place. » Ensuite, on s'est interrogé « sur le fait que l'on puisse laisser l'interprétation de ces lignes directrices à des fonctionnaires. » Enfin, le Barreau du Québec jugeait risquée la disposition du projet de loi stipulant que des victimes puissent obtenir des permis de protection temporaire conditionnellement à leur collaboration dans des enquêtes ou dans des poursuites, car la reconnaissance de l'entière responsabilité de la personne victime de la traite pourrait s'en trouver brimée. Pour comprendre l'autre raison de s'opposer à cette disposition, on doit posséder les connaissances d'un avocat : « cet alinéa est de la nature d'un contrat de délation et risque de miner la crédibilité du témoignage à être entendu. »<sup>238</sup>

Les idées et les propositions des acteurs intéressés, comme illustrées précédemment, sont presque exactement les mêmes que celles du sénateur Phalen. On peut toutefois présumer que ce dernier aurait fait une sorte de synthèse des propositions dont on lui aurait fait part ou, si l'on veut, d'une évacuation des spécificités, à la fois pour des considérations de simplicité et pour que son projet de loi génère un plus grand consensus. Cette idée est confirmée par le fait qu'ultérieurement, les sénateurs n'ont jamais amendé le texte conséquemment aux demandes de ces représentants d'ONG et de ces universitaires.

---

<sup>238</sup> Barreau du Québec. Lettre envoyée à l'intention de la sénatrice A. Raynell Andreychuk, le 11 avril 2008.

Cependant, des sénateurs ont affiché leur dissidence relativement à l'enjeu des pouvoirs à conférer au CIC, préférant que les agents d'immigration conservent leurs pouvoirs discrétionnaires et que le ministre du CIC reste en mesure de modifier sa politique. A. Raynell Andreychuk<sup>239</sup> est l'une des personnes à s'être montrée favorable au maintien du *statu quo*. Le 5 mars 2008, elle affirmait que ce projet de loi n'ajoutait rien aux politiques actuelles : « La plupart des mesures du projet de loi S-218 existent déjà. Les politiques publiques reflètent ces mesures et les directives ministérielles ont déjà force de loi. »<sup>240</sup> Ensuite, la sénatrice cherchait sans doute à justifier son opinion lorsqu'elle a énuméré plusieurs politiques du gouvernement fédéral déjà existantes.

Les préoccupations exprimées par Citoyenneté et Immigration Canada, principal ministère concerné par l'application du projet de loi, sont analogues à celles d'Andreychuk. Le 14 avril 2008, Brenna McNeil est venue représenter le CIC lors d'une réunion du Comité sénatorial permanent des droits de la personne (voir le tableau 3.3). Elle prit d'abord soin d'énumérer les politiques de son ministère, la principale étant les règlements ministériels sur l'émission des PST. Mme McNeil prônait le maintien du *statu quo*, car la plupart des mesures proposées dans le projet S-218 étaient « déjà en place et en force de loi ». <sup>241</sup> Elle s'est particulièrement attardée aux problèmes que poserait cette Loi, comme le risque qu'un accès élargi à la résidence permanente ouvre la porte à des fraudes.

Dans le discours des acteurs favorables à des politiques plus sécuritaires (au maintien du *statu quo*), on remarque que même si la problématique reste la même, les thèmes abordés changent. La plupart du temps, celui des problèmes vécus par les victimes est remplacé par le sujet des politiques déjà en place et des problèmes que pourrait poser

<sup>239</sup> A. Raynell Andreychuk : Parti conservateur, ancienne avocate qui a occupé les fonctions de juge et d'ambassadrice.

<sup>240</sup> Parlement du Canada. *Débats du Sénat – Compte rendu officiel (Hansard)*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, volume 44, numéro 39, Le mercredi 5 mars 2008, p.931-933, [http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/pdf/039db\\_2008-03-05-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/392/Debates/pdf/039db_2008-03-05-f.pdf).

<sup>241</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*, [http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

cette Loi. La seule sélection des sujets abordés est déjà suffisante pour soutenir que la perspective de ces intervenants est la conservation du *statu quo*. Pendant les comités du projet S-218, les comparaisons discursives (dichotomies) sont moins claires et moins explicites.

Certains représentants gouvernementaux ont fait part de préoccupations qui ne peuvent pas être situées entre les pôles humanitaire et sécuritaire. Leurs interventions restent cependant incontournables pour notre propos, puisqu'elles vont jusqu'à remettre en cause l'association entre approche sécuritaire et acteurs étatiques. Elles soulèvent aussi des questions sur l'idée d'un gouvernement canadien idéologiquement axé sur la sécurité. Parmi les invités du CSPDP du 5 mai 2008, des fonctionnaires de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de la Gendarmerie royale du Canada ont comparu, respectivement Megan Imrie et Mike Cabana (voir le tableau 3.3). Ceux-ci avaient pour tâche de présenter les politiques canadiennes déjà existantes, ainsi que les prochains défis que leurs institutions auront à surmonter pour mener des politiques anti-traite plus efficaces. Les défis dont ils ont fait état furent d'ordre logistique ou technique, car ces organismes n'ont pas pour tâches d'offrir des services sociaux et de santé, ni de déterminer si les personnes concernées y auront accès. Ces représentants n'ont ainsi pas tenté d'influencer le contenu du projet de loi. Le principal enjeu pour l'ASFC, mentionné par M. Imrie, fut la détection des cas de trafic humain. En mai 2008, on n'aurait encore repéré aucune victime dans les bureaux d'entrée de l'agence :

Repérer les victimes de la traite des personnes et les encourager à faire les premiers pas, voilà la clé pour arrêter les trafiquants. [Cela] peut s'avérer difficile surtout dans un bureau d'entrée, car ces personnes ne savent pas nécessairement qu'elles font l'objet d'une traite. [...] À ma connaissance, aucune victime de trafic n'a été



interceptée aux frontières. D'habitude, dans les cas que je connais, ces gens se retrouvent à l'intérieur du pays et non pas aux frontières.<sup>242</sup>

D'après Megan Imrie, une tâche importante qui incombait à l'ASFC et aux autres organismes fédéraux dans un avenir rapproché consistait à éduquer les divers agents pour une meilleure coordination des efforts et pour arriver à mieux discerner les cas de traite : « L'ASFC tient à continuer de collaborer avec ses partenaires dans la lutte contre la traite des personnes. L'éducation, la prise de contact et la compréhension contribueront à la capacité du gouvernement de répondre à ce problème.<sup>243</sup> » Mike Cabana de la GRC a aussi mentionné le problème de l'identification des cas de traite, en insistant sur la nécessité, pour les autorités, d'établir une relation de confiance avec les victimes :

La situation des victimes de la traite des personnes est extrêmement pénible, et **beaucoup d'entre elles viennent de pays où les corps policiers n'inspirent pas nécessairement confiance**, contrairement à ce qui se passe au Canada. Il faut donc un certain temps pour établir des relations avec elles. [...] il est important pour les enquêteurs et pour ces agences d'application de la loi de s'impliquer au niveau du dossier le plus tôt possible [...] tout en réalisant que cette relation de confiance peut prendre plusieurs mois avant d'être établie.<sup>244</sup> [Nous soulignons]

Ces échanges, qui révèlent le principal problème de ces deux organismes (repérer et identifier les victimes) oblige à réfléchir sur l'assertion selon laquelle le gouvernement canadien serait presque exclusivement préoccupé par des impératifs sécuritaires. La réflexion doit dépasser le simple constat que l'ASFC et la GRC abordent le trafic humain dans une perspective qui ne peut pas être située sur l'axe idéologique auquel nous recourons. Comme vu précédemment, certains spécialistes de la traite de personnes et certains intervenants lors des projets S-222 et S-218 ont critiqué le CIC parce qu'un nombre réduit de victimes a bénéficié des permis de séjour temporaire, comparativement à la quantité estimée de personnes prises dans

<sup>242</sup> Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.5, Témoignages du 5 mai 2008*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Comité permanent des droits de la personne, [http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/05eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/05eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> *Ibid.*

des réseaux de traite. Cette situation pourrait-elle s'expliquer par la difficulté d'identifier les cas de traite de personnes? En effet, il pourrait s'agir d'un problème majeur chez tous les auteurs qui soutiennent que le manque d'aide et de protection dont souffrent les victimes du trafic humain au Canada est le résultat d'une attitude intransigente de certains acteurs étatiques. En fait, pour déterminer à quel point ces derniers sont réticents à accorder un statut légal aux victimes, il faudrait d'abord *vérifier s'il y a augmentation de la quantité de permis de protection accordés dans un contexte où les techniques d'identification des cas de traite sont assez efficaces pour détecter de nombreuses victimes*. En attendant, faute de pouvoir tester de manière « expérimentale » l'attitude de ces acteurs, l'hypothèse de l'approche sécuritaire au sein du gouvernement canadien demeure la plus crédible.

Pendant l'élaboration du projet de loi S-218, la présence des acteurs *pro statu quo* fut quelque peu « diluée » dans une diversité d'intervenants. Les débats et les comités du projet S-223, par contre, seront quasiment monopolisés par cette catégorie d'acteurs. Cela est sûrement explicable par l'influence du sénateur Phalen, qui s'est sans doute moins préoccupé de l'opinion du gouvernement qu'il ne l'aurait fallu pour obtenir l'approbation de Citoyenneté et Immigration Canada. C'est donc dire que puisque Phalen ne faisait pas suffisamment de compromis, le projet s'annonçait déjà mort.

### 3.2.2 Retour aux préoccupations sécuritaires (statu quo) : S-223

À partir du 28 mars 2009, date de la retraite du sénateur Gerard Phalen, la prise en charge du projet de loi S-223 fut relayée à Sharon Carstairs. Elle n'a pas souvent exprimé son parti pris idéologique pendant les débats et comités de ce projet, mais il apparaît clairement qu'elle travaillait en vue d'une adoption du texte par les deux chambres parlementaires. La *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*

est donc passée par une deuxième sous-phase qui se démarque de la première par trois nouvelles tendances :

- Les discours du CIC et d'autres intervenants *pro-statut quo* deviennent plus proactifs et plus explicitement sécuritaires;
- les acteurs non gouvernementaux sont mis à l'écart, dans ce sens où ils ne sont invités que pour aborder des enjeux indirectement liés au projet de loi comme l'exploitation sexuelle des enfants (voir le tableau 3.4)<sup>245</sup>; et,
- la substance de la dernière version du projet s'est considérablement altérée, elle est devenue plus conforme aux opinions de sénateurs qui s'étaient auparavant montrés en désaccord avec Gerard Phalen (voir le tableau 3.2).

Citoyenneté et Immigration Canada, principal ministère qui aurait eu à mettre en œuvre cette Loi, obtint la plus grande part d'attention pendant cette deuxième sous-phase, à cause des nécessités procédurales qui viennent d'être décrites. Ce ministère a ainsi exercé la pression nécessaire sur le Sénat pour provoquer un retour au *statut quo* (voir le tableau 3.2). Dans cette sous-section, nous analysons ces changements et expliquons comment ils se sont opérés, à partir de quatre angles différents. Il sera question du discours du CIC, du travail mené par la sénatrice Sharon Carstairs, de la dernière tentative de la sénatrice Mobina S. B. Jaffer de rendre le projet de loi plus humanitaire, et de la marginalisation des acteurs sociétaux (représentants d'ONG et experts sur le trafic humain).

---

<sup>245</sup> Tableau 3.4 : L'échantillon des intervenants dans ce tableau est représentatif de l'ensemble des invités présents pendant ces journées. À noter aussi que certaines personnes n'étaient présentes que pour en accompagner d'autres qui ont fait des allocutions. Pour avoir la liste complète, voir l'appendice D.

Tableau 3.4			
Principaux intervenants du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, S-223			
2 Novembre 2009		7 décembre 2009	
<u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>	<u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>
<b>Les LINKLATER,</b> Sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et programmes, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> Agent	- Conserver la souplesse de la politique des PST; - Risque d'entrées de criminels et d'abus de l'autorisation de permis longs; - Définition de la traite; - Etc.	<b>Eric STEVENS,</b> Conseiller juridique, Services juridiques, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> Agent	- Défendre l'expression « révocable en tout temps » (permis de protection)
<b>Martha VAUGHAN,</b> Gestionnaire, Division de la santé des femmes, Direction des programmes, <b>Santé Canada</b> Agent	- Éviter les empiètements de compétences / mandats entre ministères et paliers de gouvernement	<b>Tanya SMITH,</b> <b>Hospital for Sick Children- Suspected Child Abuse and Neglect (SCAN),</b> Accompagnée de <b>Jennifer COOLBEAR</b> , psychologue et <b>Jasmine ELIAV</b> , psychologue Intéressé	- Exploitation sexuelle des enfants sur Internet
<b>Shelley CARDINAL,</b> Conseillère auprès des Autochtones, Programme de prévention de la violence, <b>Croix-Rouge canadienne</b> Intéressé	- Agressions sexuelles, exploitation et mauvais traitements des enfants	<b>Michael EISEN,</b> Conseiller juridique en chef, <b>Microsoft</b> Intéressé	- Logiciels d'enquête sur l'exploitation des enfants en ligne

Le tableau 3.4 est complété par nous-même à partir d'informations disponibles sur le site Internet LegisINFO.

Gerard Phalen n'a fait qu'une seule allocution lors des débats et comités sur le dernier des projets qu'il a parrainé, car il a pris sa retraite le 28 mars 2009, après le premier des quatre débats en deuxième lecture. La première version du projet S-223 demeure toutefois son héritage.

À chacune des séances du CSPDP, l'allégeance politique des membres était de proportions semblables à celles de ce même comité pendant le projet de loi S-218. Alors que du 14 avril 2008 au 19 mai 2008 (S-218) on comptait entre trois et cinq libéraux et deux conservateurs, les 23 novembre et 7 décembre (S-223) on comptait cinq libéraux et trois conservateurs. Toutes les séances sont présidées par A. Raynell Andreychuk, conservatrice. D'un projet de loi à l'autre, il n'y a pas de changement remarquable dans l'ensemble des profils biographiques des membres. (Voir l'appendice E.) Ce qui n'est guère surprenant, puisque les libéraux sont restés majoritaires au Sénat jusqu'en 2010.

Citoyenneté et Immigration Canada était le principal ministère concerné par le projet de loi S-223. Pendant la phase d'élaboration de la loi, la position du ministère était fondamentalement la même qu'auparavant, c'est-à-dire qu'elle était axée sur la nécessité de contrôler les mouvements migratoires pour en détecter les menaces éventuelles. L'approche du CIC a cependant différé sur la forme, puisque sa manière de proposer des modifications est devenue plus proactive. Il est évident que cette proactivité coïncidait avec la nécessité, pour la survie du projet de loi, que ce ministère y soit favorable.

Le 23 novembre 2009, Les Linklater est venu effectuer le même travail que Brenna McNeil avait fait lors d'un comité du projet de loi S-218 (voir le tableau 3.4). La troisième lecture du projet S-223 approchait, et les négociations entre ce ministère et le Sénat en vue de définir les amendements à porter au projet étaient avancées. L'exposé de Linklater pourrait être divisé en quatre parties : il a abordé brièvement les objectifs du projet S-223, il a énuméré un peu plus longuement les politiques canadiennes de manière à y faire ressortir les quatre approches du Protocole de Palerme de 2000, il a mis en évidence les « limites » du projet de loi et il a proposé des changements au projet S-223. Brenna McNeil avait auparavant fait part des



mêmes préoccupations lors d'une séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne du projet S-218. Après avoir décrit le problème, Les Linklater est allé plus loin en proposant systématiquement des modifications précises.

En tout, les thèmes abordés par M. Linklater sont au nombre de quatre. Ce sont la flexibilité des règlements du CIC, la flexibilité que confèrent aux agents d'immigration leurs pouvoirs discrétionnaires, le risque de fraudes que pourrait causer la possibilité pour une nouvelle catégorie de personnes d'obtenir la résidence permanente et le danger que la création d'une amnistie pour les victimes de la traite ouvre la porte à des criminelles. Les Linklater a d'abord soutenu que la flexibilité des *règlements* du CIC permettait déjà une plus grande capacité d'action et davantage de flexibilité pour réagir aux nouveaux problèmes et apports de connaissance :

Notre principale préoccupation repose sur le fait que **le projet de loi S-223 limiterait la marge de manœuvre dont le gouvernement dispose** par l'intermédiaire des instructions du ministre et des lignes directrices. À titre d'exemple, il aurait été impossible de faire passer la durée de validité du PST de 120 à 180 jours s'il avait été nécessaire d'apporter une modification législative. [...] L'expérience du Canada en matière de la lutte contre le trafic de personnes, particulièrement en lien avec les questions touchant l'immigration, est limitée.<sup>246</sup>

[...] nous recommandons la modification du projet de la loi S-223 afin que **les critères d'admissibilité à l'autorisation de protection soient détaillés dans les instructions du ministre et les lignes directrices, comme c'est le cas actuellement.**

[...] Il est essentiel que le gouvernement puisse bénéficier de la souplesse nécessaire pour répondre en temps opportun aux besoins des victimes du trafic de personnes [et qu'il puisse ajuster son approche et **réagir rapidement aux situations imprévues** ainsi qu'à un éventail de nouvelles connaissances].<sup>247</sup> [Nous soulignons]

Ces propos illustrent bien la préférence des acteurs qui prônent le *statu quo* pour accorder moins d'attention aux besoins des victimes qu'aux problèmes que poserait le projet S-223 et qu'aux avantages de la politique actuelle du CIC. Selon Les Linklater,

<sup>246</sup> Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.14, Témoignages – 23 novembre 2009*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Comité permanent des droits de la personne,  
[http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77).

<sup>247</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*,  
[http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77).

le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration et des responsables du CIC permettrait davantage de flexibilité pour régler chaque cas individuellement :

**[...] nous possédons actuellement une plus grande marge de manœuvre nous permettant de délivrer (sic) un permis pour une durée adaptée à la situation de la victime.** Nous pouvons également annuler le permis s'il s'avère que la délivrance (sic) est fondée sur une demande frauduleuse. C'est pourquoi nous recommandons la modification de la disposition afin de **donner aux agents le pouvoir discrétionnaire de délivrer (sic) une autorisation pour une durée maximale de trois ans et d'annuler l'autorisation en tout temps.**<sup>248</sup> [Nous soulignons]

Ces extraits montrent à nouveau une constance dans le choix des thèmes à aborder, soit les risques que le projet apporterait plutôt que ses bénéfices. Mais cette fois-ci, on observe une mise en dichotomie explicite entre des sujettes pouvant frauder l'État et des agents d'immigration qui veillent à l'intégrité du système. Une deuxième comparaison plus subtile s'y superpose, soit celle de la victime de la traite opposée à un agent qui s'efforce d'adapter son offre d'aide et de protection à chaque situation spécifique. Le représentant du CIC a aussi soutenu que puisque cette Loi offre la possibilité aux victimes d'obtenir la résidence permanente, elle ouvre également la porte à des fraudes :

Une autre de nos préoccupations liées au projet de loi S-223 est **l'abus de l'autorisation de protection à long terme.** La fraude est une préoccupation dans tous les programmes, notamment dans un programme qui permet d'obtenir la résidence permanente au Canada.<sup>249</sup>

Le projet de loi S-223 prévoit une autorisation de protection de trois ans pour les victimes. Après cette période, la victime pourrait présenter une demande de résidence permanente. Cet accès direct à la résidence permanente pourrait **devenir un incitatif et attirer de faux demandeurs d'asile se faisant passer pour des victimes du trafic de personnes.**<sup>250</sup> [Nous soulignons]

Cette fois-ci, l'image de l'immigrante potentiellement fraudeuse est amplifiée : l'accès des victimes à la résidence permanente est perçu comme un appel aux fraudeurs de l'État (un incitatif). Il devient donc impératif d'armer les agents

---

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*

d'immigration contre ce fléau en leur laissant le pouvoir discrétionnaire dont ils disposent déjà. D'après le CIC (le 23 novembre 2009), le projet S-223 poserait des problèmes dans l'octroi de la résidence permanente du fait qu'il réduirait la possibilité du ministère d'empêcher l'entrée de criminels en procédant individuellement :

[...] le projet de loi créerait une **amnistie générale** pour les victimes du trafic de personnes tout en permettant aux détenteurs d'autorisations à long terme de présenter une demande de résidence permanente, sans qu'on tienne (*sic*) compte de circonstances découlant du fait qu'elles ont été victimes du trafic de personnes; cela pourrait inclure **tout crime commis par la victime**.

La politique actuelle en matière d'immigration permet une analyse au cas par cas de toute interdiction de territoire. Même si nous savons que les victimes peuvent être vulnérables et être forcées de commettre un crime, il est important de conserver la capacité d'examiner les circonstances individuelles. Cette approche individuelle nous aide à trouver un équilibre entre le besoin de protéger les victimes et le besoin de tenir (*sic*) compte de la sécurité des Canadiens.

Nous recommandons la modification de la disposition afin de la rendre semblable à l'article 133 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, qui protège les réfugiés contre des accusations liées à la présentation de fausses déclarations ou de faux documents lorsqu'ils entrent au Canada. [...] La modification permettrait de garantir que les victimes du trafic de personnes reçoivent la même protection. Les victimes ne pourraient pas être accusées relativement à ces infractions particulières, qui sont souvent hors de leur contrôle, tandis qu'une évaluation au cas par cas serait effectuée pour les infractions plus graves.<sup>251</sup> [Nous soulignons]

On trouve là une deuxième accentuation de l'image de la victime pouvant se transformer en menace. Cette fois-ci, on suggère que la sécurité des Canadiens est mise en jeu, car des personnes à qui l'on a pardonné des crimes pourraient aisément récidiver même après qu'on ait mis un terme à leur situation de contrainte et d'exploitation. Pendant le comité sur le projet S-218, Brenna McNeil avait exprimé la même opinion, mais au lieu de proposer des changements au texte, elle décrivait la politique actuelle de son ministère pour montrer que des mesures semblables mais plus flexibles existaient déjà. On ne saurait trouver d'équivalent à ces propos de Les Linklater pour démontrer que le CIC abordait le problème de la traite de personnes

---

<sup>251</sup> *Ibid.*

dans une approche axée sur la sécurité, car l'idéologie de ce ministère se dégage très bien de la sélection de sujets et des dichotomies effectuées.

Pour récapituler cette analyse discursive, on remarque que les thèmes choisis sont les problèmes que causerait cette nouvelle Loi plutôt que celui des droits des victimes : manque de flexibilité des agents et des responsables du CIC et risques d'abus, de fraudes et d'entrée de criminels. Les agents sont présentés à travers deux dichotomies différentes, dans l'une en tant que défenseurs de la sécurité du Canada face à des menaces de l'extérieur, et dans l'autre, en tant que protecteurs des droits des sujettes de la traite. L'évocation des risques que les victimes et le projet S-223 pourraient occasionner est qualitativement plus manifeste que lors des allocutions de Brenna McNeil le 14 avril 2008 et, cette fois-ci, le représentant de l'organisme prend soin de systématiquement formuler des recommandations après chaque problème décrit.

Un deuxième aspect intéressant de cette sous-phase de retour au *statu quo* concerne le travail mené par la sénatrice Sharon Carstairs, car il démontre que les nécessités de la procédure officielle ont exercé une influence déterminante. Mais des discussions ont aussi révélé que d'autres paramètres institutionnels auraient pu agir dans le même sens.

Sa déclaration du 28 mai 2009, dans un débat en deuxième lecture, signalait déjà un tournant dans l'élaboration du texte. Elle affirmait discuter avec les fonctionnaires et le ministre du CIC, Jason Kenney, « afin de parvenir à un projet de loi acceptable pour le sénateur Phalen [...] de même que pour le gouvernement. »<sup>252</sup> La formulation allait donc se faire conjointement entre le Sénat et le CIC. Au très court débat en deuxième lecture du 29 septembre 2009, elle relatait avoir poursuivi dans cette voie et avoir approuvé un groupe d'amendements au projet de loi proposé par le personnel du

---

<sup>252</sup> Parlement du Canada. *Débats* – No. 39 (28 mai 2009), Site Internet du Parlement du Canada, Section Projets de loi d'intérêt public du Sénat (LegisINFO), Ligne 1550 (15h50min) [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/DEB-F/039db\\_2009-05-28-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/DEB-F/039db_2009-05-28-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2).



ministre du CIC.<sup>253</sup> Le 23 novembre 2009 commençaient les délibérations du CSPDP, et elle annonçait avoir procédé à des modifications au texte : « Ce que vous avez devant les yeux aujourd'hui, c'est un projet de loi assorti d'une série d'amendements qui ont été approuvés par le ministre et moi. »<sup>254</sup>

Quelques passages du procès-verbal de cette dernière journée contiennent des justifications de la collaboration de la sénatrice Carstairs avec le CIC. De fait, elle rappelait que pour qu'un projet de loi soit réalisable, il faut éviter deux obstacles dans la mise en œuvre qui sont propres aux initiatives parlementaires. Il va de soi que le deuxième écueil mentionné était le principal : « La seconde difficulté, c'est qu'il faut que le gouvernement veuille qu'un projet de loi d'initiative parlementaire soit adopté. »<sup>255</sup>

La sénatrice a ajouté des justifications d'ordre juridique à ces amendements, qui laissent entrevoir qu'on aurait peut-être été obligé de les apporter même sans la nécessité que le gouvernement soit en accord avec le projet de loi. Les trois plus importantes étaient l'harmonisation de la Loi avec la LIPR de 2002, le respect du partage des compétences entre le fédéral et les provinces ainsi qu'entre les organes fédéraux et la question de la souplesse nécessaire au ministre du CIC et à ses agents pour répondre aux besoins des victimes.

Des entretiens lors d'un comité du 23 novembre 2009 confirment cette idée. Martha Vaughan de Santé Canada y a proposé d'enlever la partie 2 du texte qui ordonnait à ce ministère de mettre en fonction une ligne téléphonique d'urgence pour les cas de traite, combinée à certains services connexes dont le counseling. De l'avis de son ministère, il y aurait eu conflit de partage des compétences. Certaines dispositions

<sup>253</sup> Parlement du Canada. *Débats* – No. 54 (29 septembre 2009), Site Internet du Parlement du Canada, Section Projets de loi d'intérêt public du Sénat (LegisINFO), Ligne 1500 (15h00min) [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/DEB-F/054db\\_2009-09-29-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/DEB-F/054db_2009-09-29-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2).

<sup>254</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*,

[http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14cvb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14cvb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77).

<sup>255</sup> *Ibid.*



concernées allaient soit reproduire des services déjà offerts par d'autres organismes, soit empiéter sur les prérogatives provinciales, ou encore, ordonner à Santé Canada d'offrir des services qui dépassent la portée de son propre mandat.<sup>256</sup> Les sénateurs auraient donc sûrement été obligés de supprimer des dispositions du texte d'une façon ou d'une autre, même si l'approche du CIC avait été d'ordre humanitaire.

Si l'on se fie aux propos de la sénatrice Carstairs le 23 novembre 2009, elle aurait profité de ces rencontres pour faire progresser la cause des victimes du trafic humain en rappelant à certains agents et responsables du CIC que davantage d'efforts politiques doivent être faits :

Je ne trouvais pas que les amendements proposés étaient particulièrement extraordinaires. J'ai parlé de certains **domaines au sujet desquels nous ne devrions pas faire preuve de tant de générosité envers le gouvernement**, si je peux dire. D'un autre côté, le projet de loi a sans aucun doute attiré l'attention du gouvernement, ce qui est une bonne nouvelle.<sup>257</sup>

Ces propos laissent entrevoir que Sharon Carstairs était peut-être davantage préoccupée par des problèmes de droits humains qu'on ne l'était au CIC, mais ils pourraient aussi signifier qu'elle tentait de rassurer certains de ses collègues qui souhaitent l'avancement de cette cause. En définitive, l'analyse des allocutions de la sénatrice Carstairs peut seulement démontrer qu'elle travaillait essentiellement à l'adoption du projet de loi par le Sénat et la Chambre des communes. Il est aussi à souligner que les échanges avec Santé Canada montrent que d'autres contraintes institutionnelles et juridiques auraient peut-être suffi à elles seules à empêcher l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions ambitieuses.

Le troisième phénomène observé pendant cette phase de retour au *statu quo* a trait aux tentatives infructueuses de sauvegarder une partie de l'essence du projet de loi tel que l'avait conçu Gerard Phalen. Celles-ci témoignent de la difficulté de faire adopter

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *Ibid.*

une solution lorsqu'elle cadre mal avec la culture institutionnelle et juridique qui prévaut. Encore une fois, on peut observer le phénomène de limitation d'une solution par une combinaison entre les contraintes des procédures officielles et les préférences du CIC.

La dernière de ces tentatives a eu lieu le 7 décembre 2009. Deux semaines avant la troisième lecture<sup>258</sup> du projet de loi S-223, la sénatrice Sharon Carstairs travaillait déjà depuis plusieurs mois avec des gens du CIC pour qu'on y accepte une version finale amendée. Sarah Wells et Eric Stevens de ce ministère<sup>259</sup> étaient présents la journée du 23 novembre 2009, notamment afin de répondre aux inquiétudes de la sénatrice Mobina S. B. Jaffer relativement à un amendement porté au projet de loi. Il était désormais stipulé qu'un agent d'immigration détiendrait le pouvoir d'annuler « en tout temps » un permis de protection à court ou à long terme. La sénatrice Jaffer avait demandé s'il serait possible et préférable d'exiger des agents d'immigration qu'ils ne procèdent à des annulations de permis de protection que « quand les circonstances le justifient » ou « pour un motif raisonnable ».<sup>260</sup> D'après Stevens, l'expression « révocable en tout temps » aurait été utilisée depuis des décennies pour

<sup>258</sup> La troisième lecture du projet de loi S-223 eut lieu le 15 décembre 2009.

<sup>259</sup> Sarah Wells : Analyste des politiques, Politiques et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, Citoyenneté et Immigration Canada.

Eric Stevens : Conseiller juridique, Services juridiques, Citoyenneté et Immigration Canada.

<sup>260</sup> Le 23 novembre 2009, la sénatrice Jaffer avait exprimé ses préoccupations ainsi :

« Ma deuxième question porte sur la révocation du permis de protection en tout temps. Cela m'inquiète énormément. J'ai parlé à des gens qui se sont présentés à l'Immigration et ont demandé cette protection, et je sais à quel point ils ont peur et je sais qu'ils doivent se soumettre à un interrogatoire rigoureux — et c'est correct; je ne remets pas en cause cette mesure. Le fait de dire que le permis est révocable en tout temps — révocable en tout temps sans raison, pour un motif raisonnable, rien — c'est plutôt radical. J'en suis très préoccupée, parce que je sais à quel point c'est difficile pour eux.

Dès que les femmes arrivent, l'attitude adoptée, c'est de traiter le dossier comme s'il s'agissait d'un cas d'introduction de clandestins que l'on veut faire passer pour un cas de trafic de personnes. C'est ce que les femmes me disent. C'est ce que disent les groupes qui travaillent avec ces femmes. Les agents d'immigration pensent immédiatement qu'il s'agit d'un cas d'introduction de clandestins et ils veulent traiter le dossier comme tel. J'ai beaucoup de difficultés à accepter cela.

Ça ne vaut presque pas la peine d'avoir un projet de loi si le permis de protection peut être révoqué en tout temps. Mis à part le fait qu'il sensibilise les gens, ce projet de loi n'apporte pas beaucoup plus que l'autre version. Oui, il ajoute certains éléments; je ne veux rien minimiser. Quoi qu'il en soit, il faut ajouter au libellé l'expression « pour un motif raisonnable » ou quelque chose de ce genre; je suis très préoccupée du fait qu'il est possible de révoquer le permis en tout temps sans avoir à donner d'explication ou du fait qu'il n'y a rien dans la loi qui protège ces femmes. Je sais que vous avez vous aussi soulevé des inquiétudes à cet égard, mais je voulais vous faire part des miennes. »

Parlement du Canada. *Délibérations du comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Fascicule 14 - Témoignages du 23 novembre 2009*, Site Internet du Parlement du Canada, Section LegisINFO,

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/14evb-f.htm?comm\\_id=77&Language=F&Parl=40&Ses=2](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/14evb-f.htm?comm_id=77&Language=F&Parl=40&Ses=2).

d'autres permis, tels que les visas de résidence permanente, et n'aurait posé aucun problème dans le passé. Il s'est aussi appuyé sur la jurisprudence de 1978 pour soutenir que le juge Spence de la Cour suprême du Canada « avait examiné précisément ces mots et avait expliqué que la révocation en tout temps ne devait avoir lieu que si ses motifs étaient acceptables et justes. »<sup>261</sup> Eric Stevens termina en soutenant que :

C'est ainsi que nous entendons ces mots traditionnellement. Au fil des ans, nous avons ajouté des procédures au manuel afin de veiller à ce que les personnes soient traitées équitablement. [...] De plus, lorsqu'il est question de protéger des victimes, le principe d'interprétation des lois — selon lequel la loi doit être interprétée librement afin de mieux respecter son esprit — influera également sur la façon dont tout tribunal comprendra la portée des mots "révocable en tout temps".<sup>262</sup>

À la fin, Mobina S. B. Jaffer et ses collègues acquiescèrent à la demande du CIC de conférer aux agents d'immigration le pouvoir discrétionnaire d'annuler en tout temps les permis de protection temporaire.

Le dernier phénomène à remarquer dans le processus qui a mené à un amoindrissement du contenu du projet de loi S-223 est la marginalisation des intervenants non étatiques. À partir de la réunion du CSPDP du 23 novembre 2009, alors que la négociation entre le sénat et le CIC était amorcée depuis au moins six mois, les thèmes abordés par les acteurs intéressés s'écartaient considérablement des principaux enjeux du projet. À une telle période critique où un refus du gouvernement signifiait la mort du projet de loi, il était stérile pour les sénateurs de discuter avec des personnes dont les intérêts divergent autant.

Des cas patents de l'exclusion de ces acteurs sont observables pendant la réunion du 23 novembre 2009, pendant laquelle Shelley Cardinal<sup>263</sup> de la Croix-Rouge

<sup>261</sup> Parlement du Canada. *Droits de la personne, Fascicule No.16, Témoignages – 7 décembre 2009*, Site Internet du Parlement du Canada, Section Comité permanent des droits de la personne, [http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/16ev-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/16ev-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77).

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> Shelley Cardinal : Conseillère auprès des Autochtones, Programme de la prévention de la violence, Croix-Rouge canadienne.

canadienne a comparu afin de formuler des recommandations visant à « rompre le silence qui permet à l'exploitation sexuelle de s'infiltrer dans nos communautés »<sup>264</sup>. Lianna McDonald<sup>265</sup>, du Centre canadien de protection de l'enfance, avançait son idée de « fournir un éclairage et des renseignements nouveaux et de formuler [...] quelques recommandations au nom de [son] organisation en vue de mieux protéger les enfants du Canada. »<sup>266</sup> Ces sujets n'étaient en effet qu'indirectement liés aux enjeux fondamentaux du projet de loi. Tous les acteurs non étatiques de l'élaboration du projet S-223 ont ainsi traité uniquement de sujets connexes (voir le tableau 3.4).

Finalement, en raison des modifications que Sharon Carstairs et les agents et responsables du CIC ont apportées au projet S-223, le gouvernement allait profiter d'une souplesse d'action pratiquement égale à celle qu'il possédait déjà (voir le tableau 3.2, où sont résumés les principaux changements de la dernière version du texte). Les agents d'immigration allaient pouvoir émettre et supprimer des PST à leur discrétion, et les responsables resteraient en mesure de modifier un minimum de règlements sans que l'accord du Parlement ne soit nécessaire. Au total, la version amendée de ce projet était si réduite qu'elle équivalait aux politiques de permis de séjour temporaire déjà mises en œuvre. Pour cette raison, on peut parler d'un véritable retour au *statu quo*. Finalement, le projet de loi S-223 fut adopté à l'unanimité.

### 3.3 Réflexions théoriques (néo) institutionnalistes

Dans une section du chapitre 1 où fut décrit le paradigme (néo) institutionnaliste, nous avons annoncé un approfondissement des réflexions, à partir de cette

---

<sup>264</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*,  
[http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/14evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77).

<sup>265</sup> Lianna McDonald : Directrice exécutive.

<sup>266</sup> *Ibid.*

perspective, sur les phénomènes de persistance du *statu quo* qui ont été décrits aux chapitres 2 et 3. Ces réflexions, au nombre de trois, sont exposées dans les prochains paragraphes et débutent préalablement par des définitions et explications sur les concepts pertinents.

Les obstacles à la mise en place de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* jusque-là exposés cadrent tout à fait avec deux des trois concepts de la typologie des contraintes à l'adoption d'une solution, exposée par Howlett et Ramesh.<sup>267</sup> La présence d'un seul de ces types peut suffire pour bloquer une solution pendant le processus de formulation. Le premier, d'ordre substantif, signifie que la nature du problème peut diminuer les chances qu'une solution soit choisie. Le deuxième serait d'ordre institutionnel et plusieurs obstacles du même genre ressortent du cas exposé au chapitre 3 (principalement le partage de compétences entre paliers de gouvernements et entre organes fédéraux, et les règles procédurales).<sup>268</sup> Le troisième type se nomme tactique et s'apparente au précédent, mais il implique que des acteurs ou des groupes manœuvrent à l'intérieur des limites institutionnelles d'un système politique à leur avantage, pour bloquer une solution. Le fait de se demander si certains aspects plus embrouillés du processus qui ont mené au rétrécissement du projet S-223 entreraient dans cette catégorie mène à des réflexions intéressantes.

Comme expliqué précédemment, la culture juridique et institutionnelle canadienne peut se montrer plutôt résistante aux changements. Pour les permis de protection temporaire, n'importe qui peut facilement imaginer le remplacement de l'expression «révocable en tout temps» par l'expression «révocable pour des motifs raisonnables», et de réformer conséquemment les pratiques des magistrats et des agents d'immigration. Pourtant, dans ce cas-ci, il semble que l'on craignait que le cadre juridique dans lequel travaillent ces agents ne soit bouleversé. La question est

---

<sup>267</sup> Howlett et Ramesh. *op. cit.*, p.165.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p.144-145.



donc de déterminer s'il s'agit bien d'une limite institutionnelle au sens strict du terme et contraignante en soi, ou s'il y aurait plutôt une sorte d'accord tacite, voire des stratagèmes, entre des acteurs agissant pour conserver le *statu quo*, leur routine.

Advenant qu'il s'agisse d'une limite institutionnelle, il serait intéressant de vérifier si le recours à l'expression « révocable en tout temps » pourrait faire partie des dispositions qui, comme le soutiennent Pierson et Sabatier, constituent des solutions qui sont remarquablement durables, parce que déjà jugées acceptables et, surtout, déjà ancrées dans la culture juridique de l'État.<sup>269</sup> En fait, le même exercice de vérification pourrait s'appliquer à la persistance depuis les années 1990 de l'approche sécuritaire au sein du gouvernement canadien.

Si des recherches démontraient que ces contraintes sont d'ordre tactique, il faudrait poser la question suivante : le gouvernement (CIC) a-t-il utilisé des paramètres institutionnels tels que les nécessités de la procédure d'adoption juridique pour défendre ses intérêts? Encore ici, Howlett et Ramesh offrent une typologie contenant des explications plausibles (la troisième est écartée d'emblée). Ces auteurs distinguent trois types de décisions, soit : les positives qui altèrent le *statu quo*, les négatives qui le conservent consciemment, et les non-décisions qui excluent systématiquement les options qui dévient du *statu quo*.<sup>270</sup> En posant une question de recherche à partir de ces concepts, il faudrait établir un lien entre les politiques de permis de séjour temporaire du CIC et l'échec de la formulation du projet S-223. Se pourrait-il que la politique d'émission de PST du CIC soit une action de conservation du *statu quo*, suffisante pour donner au Canada l'apparence de mettre en œuvre un minimum de mesures de protection et d'assistance aux victimes du trafic humain, et

---

<sup>269</sup> Les auteurs renvoient à Pierson et Sabatier, 1988.

*Ibid.*, p.156-157.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p.165.

ce, tout en permettant de justifier le blocage ultérieur de politiques publiques plus généreuses?

Certains développements de l'approche néo-institutionnaliste expliquent autrement la résistance dans les pratiques des acteurs étatiques. Les découvertes de Peter Hall que Paul Pierson présente sont intéressantes à ce chapitre.<sup>271</sup> Hall tente d'expliquer le changement ou la stabilité à partir du concept d'« effets d'apprentissage »<sup>272</sup> auprès des groupes d'acteurs de la société et de l'État. Il distingue trois degrés de changement, dont les plus marquants relèvent du troisième<sup>273</sup>. Les changements de premier degré consisteraient en une transformation des paramètres dans lesquels s'inscrivent les instruments politiques. Ceux du deuxième degré impliqueraient aussi que ces instruments soient modifiés. Les principaux promoteurs des changements de premier et de deuxième degrés seraient des bureaucrates et ces évolutions resteraient plutôt isolées et à caractère technique. Au troisième degré, on observerait une claire rupture avec les pratiques passées, car ce sont les buts des politiques qui changent aussi. Les changements de troisième degré seraient plus profonds et durables, car d'ordre sociopolitique et impliquant un plus grand éventail d'acteurs.<sup>274</sup> Il existe évidemment d'autres manières de catégoriser les changements censés donner lieu à une altération notable du *statu quo*. Le fait de présumer que ces changements doivent être simultanés pourrait susciter des débats scientifiques. Pour le présent propos, une telle hypothèse a le mérite de souligner que la résistance de certains organismes comme le CIC est probablement d'autant plus difficile à amoindrir que les changements proposés par Gerard Phalen et ses collègues étaient isolés. On sait du moins qu'il était peu plausible que la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* donne lieu à un changement dit de troisième degré, car les acteurs

<sup>271</sup> Paul Pierson. « When Effect becomes Cause : Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, no. 4, Juillet 1993, p.595-628.

<sup>272</sup> L'expression utilisée par l'auteur est *Learning effects*.

<sup>273</sup> L'expression utilisée est *Third-order change*.

Nous avons remplacé le terme *order* (ordre) par degré, car il en traduit mieux l'idée.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p.614.

sociopolitiques mobilisés en ce sens se restreignaient à quelques groupes de spécialistes (fonctionnaires, universitaires et représentants d'ONG). Sur le plan législatif et sur celui des pratiques institutionnelles déjà existantes, cette Loi aurait été isolée, puisque faisant partie des rares dispositions législatives dont le but avoué est de rompre avec un discours sécuritaire déjà omniprésent.

### 3.4 Conclusions

Entre 2006 et 2009, des acteurs de l'État canadien que Vincent Lemieux catégoriserait dans les type responsable et agent, car ce sont des élus, des sénateurs et des fonctionnaires, se sont suffisamment préoccupés des besoins de protection et d'assistance aux victimes pour proposer des politiques publiques et en réaliser une. Cela est confirmé par la mise en œuvre de la politique de permis de séjour temporaire du CIC et par la formulation des projets de loi de la Chambre des communes et du Sénat, nommés respectivement *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (victimes de traite des personnes)* et *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*. Puisque ces actions ont émané de fonctionnaires, d'élus et de sénateurs, l'association entre « agents et responsables » et « approche sécuritaire », comme exprimée dans notre deuxième hypothèse, n'est pas aussi solide que prévue. Les résistances de la part du CIC pendant l'élaboration des projets de loi S-218 et S-223 suivent tout de même le sens de cette hypothèse, car ce cas montre que l'approche axée sur les droits humains trouve un appui moindre de la part des acteurs gouvernementaux. D'autres faits confirment cette idée. En guise d'exemple, on aura attendu que les libéraux se trouvent dans l'opposition pour qu'une de leurs députées, Marlene Jennings, propose un projet de loi de protection des victimes. De plus, les libéraux étaient majoritaires au Sénat lorsque Gerard Phalen a déposé son projet, mais

dans les faits, la chambre haute exerce un pouvoir de moindre importance que celui de la chambre basse.

En considérant les actions politiques de 2006 à 2009 et l'approche de conservation du *statu quo* du CIC pendant la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*, on peut observer que la tendance du gouvernement canadien à élaborer principalement des politiques sécuritaires de traite de personnes s'est tout de même atténuée. Concernant le changement de perspective des acteurs sur l'axe idéologique sécurité / droits humains, deux hypothèses sont plausibles : un plus grand nombre de personnes devinrent préoccupées par les droits humains des victimes, ou encore, un plus grand nombre d'entre elles affichèrent ouvertement leurs préoccupations en tentant d'exercer une pression sur les élus et les responsables.

L'étude de cas de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* a révélé des liens intéressants entre discours, procédures officielles et processus politiques. Pendant la première « phase » de l'élaboration de cette Loi (S-222 et S-218), on observait une grande diversité dans la composition des intervenants du CSPDP et, de même, dans la diversité des sujets abordés et des partis pris idéologiques. Une part importante des échanges portait sur les conditions et les droits des victimes, et les projets de loi étaient conçus pour leur offrir un maximum d'accès. La deuxième phase montre que le sénateur Phalen était peut-être beaucoup plus déterminé à défendre ses idées qu'à s'assurer que son projet de loi passe la troisième lecture dans les deux chambres du Parlement. En effet, la prise en charge par la sénatrice Carstairs s'est effectuée dans ce dernier objectif, avec des conséquences visibles. Cette sous-phase se démarque de la précédente sur trois points. Premièrement, les représentants d'organes fédéraux étaient présents pour discuter du principal enjeu du projet, alors que les représentants d'ONG traitaient plutôt d'enjeux indirectement liés à ce dernier. Deuxièmement, si dans les deux sous-phases, les fonctionnaires du CIC n'ont pas

manqué d'évoquer les problèmes que poserait l'application de cette Loi, dans la deuxième, l'évocation de menaces sécuritaires était explicite plutôt que sous-entendue. Troisièmement, les règles procédurales officielles ont permis au CIC d'exiger du Sénat qu'il amenuise la portée de cette Loi pour qu'elle soit presque identique à sa politique déjà en cours. La nécessité que les deux chambres parlementaires adoptent la Loi a rendu obligatoire l'acceptation du texte par le principal organe gouvernemental concerné, tandis que la coopération entre les sénateurs et le CIC a forcé la concrétisation du sous-processus politique que Howlett et Ramesh nomment *policy decision-making*. Ce sous-processus, qui semble avoir correspondu directement avec la deuxième phase observée, est caractérisé principalement par une mise à l'écart des acteurs ne faisant pas partie de l'entourage immédiat des responsables. Pendant ce sous-processus, le gouvernement (le CIC dans ce cas) a saisi l'occasion d'exposer sa lecture sécuritaire du problème de l'assistance aux victimes. L'analyse de discours parvient à décrire les différentes idéologies en dégagant la perspective du CIC, en relatant les sujets qu'il a choisi d'aborder et en mettant en évidence certaines dichotomies révélatrices, ce qui tend à confirmer notre troisième hypothèse.



## CONCLUSION

Dans cette conclusion figure un bilan de la validité de chacune de nos hypothèses, qui rappelle les idées saillantes de ce mémoire, celles qui tendent à les confirmer et celles qui exigent des ajustements. Ensuite, l'analyse de politiques publiques fondée sur le *Garbage Can Model* est finalisée, car les hypothèses n'obligeaient pas à poursuivre en ce sens malgré l'intérêt théorique qu'on en tire. Par la suite, les approches des principaux partis politiques fédéraux relativement au trafic humain sont comparées, afin de rectifier certaines idées reçues sur les idéologies conservatrice et libérale. Enfin, nous annonçons au lecteur lesquelles des politiques canadiennes de traite de personnes mériteront l'attention des chercheurs, parmi celles qui n'ont pas été comprises dans les limites temporelles de notre étude. Dans presque tous les cas, en effet, ces idées tracent des perspectives de recherche future sur la traite de personnes au Canada.

La première hypothèse soutient que dans les discours du gouvernement canadien sur la question du trafic humain et sur celle de l'assistance aux victimes, les préoccupations d'ordre sécuritaire font priorité sur les préoccupations se rapportant au respect des droits humains. Elle reste valide concernant la période de 2000 à 2005 et doit être nuancée pour celle de 2006 à 2009. Seule une minorité d'acteurs gouvernementaux ayant participé à l'émergence politique de 2000 abordait le problème dans une approche humanitaire et, durant les cinq années qui ont suivi, les deux politiques publiques qui ont été formulées étaient de type répressif (articles 118, 122 et 123 de la LIPR et articles 279.01 à 279.04 du Code criminel, qui interdisent le délit de trafic humain). En 2006 et 2007, les politiques d'émission de permis de séjour temporaire du CIC annonçaient une rupture avec les années précédentes en faisant preuve d'une volonté du gouvernement de protéger et d'assister les victimes. Par la suite, les limites de cette volonté au sein de ce ministère sont rapidement

apparues, lorsque le sénateur Phalen s'est battu pour offrir davantage de garanties à ces personnes nécessiteuses. En effet, pendant la formulation des projets S-218 et S-223 (*Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*), il était plus important pour le CIC de limiter l'entrée d'individus risquant de porter préjudice à la sécurité du Canada que d'ouvrir les portes à de possibles victimes de trafic humain. Il s'agit du cas le plus intéressant en regard de cette hypothèse, car les questions de sécurité ont constitué les principales préoccupations du CIC alors qu'il s'agissait clairement d'un problème de droits humains.

La deuxième hypothèse, selon laquelle les acteurs étatiques ont tendance à prôner davantage l'approche sécuritaire alors que ceux qui sont situés hors de l'État tendraient plus vers le pôle humanitaire, a fait l'objet de trois rectifications.

D'abord, lorsqu'on se penche sur les débats et les comités qui touchent au trafic humain, on remarque que ce sont les acteurs au pouvoir qui ont les idées les plus sécuritaires. En effet, les projets de loi qui visaient à protéger et à assister les victimes ont été déposés par un sénateur et une députée de l'opposition. Il faut aussi considérer que le Bloc québécois et le Nouveau Parti démocratique sont les deux partis à avoir critiqué les mesures répressives contenues dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et dans le Code criminel, ainsi que l'absence de dispositions censées prévenir le trafic humain et protéger les victimes.

Ensuite, cette hypothèse aurait visé plus juste en ayant considéré de la précision suivante de Vincent Lemieux concernant la typologie des acteurs : il arrive que certaines personnes se trouvent à la frontière entre deux catégories.<sup>275</sup> Dans notre cas, il appert que les députés de l'opposition à la Chambre des communes et les sénateurs ne sont ni des responsables à part entière, ni de simples intéressés. Il est pertinent de remarquer que les acteurs de type agent qui étaient présents lors des comités se

---

<sup>275</sup> Lemieux. *op. cit.*, p.31-35.

comportaient plutôt comme des responsables délégués. À ce sujet, on peut ajouter le constat que leurs discours avant la période de questions étaient tous rédigés à l'avance, et qu'ils ont sûrement été approuvés par d'autres membres du personnel du gouvernement.<sup>276</sup>

Enfin, dans cette hypothèse, on doit prendre en compte les tendances idéologiques au sein de la société canadienne. Au chapitre 2, nous avons découvert qu'au Canada, de 1986 à 2000, la presse anglophone a de plus en plus systématiquement associé le problème de la traite d'humains à celui de la criminalité organisée transnationale. Si l'on arrivait à démontrer que les médias ont davantage de pouvoir que les universitaires et les ONG, le même principe de gradation du pouvoir qui différencie les responsables élus des autres acteurs du Parlement s'appliquerait aussi à la société : les plus puissants adhèrent plus facilement à l'approche sécuritaire.

Il aurait donc fallu affirmer : «Les acteurs plus proches des instances ont tendance à prôner davantage l'approche sécuritaire au détriment de celle centrée sur les droits humains. Quant à eux, les acteurs qui disposent de moins de pouvoir préfèrent généralement les solutions humanitaires. »

Les faits découverts en travaillant sur la troisième hypothèse font d'une pierre deux coups en étant les plus convaincants pour appuyer aussi la première. Pendant la formulation des projets S-218 et S-223, pour le CIC, la définition du problème sur lequel ces textes législatifs portaient, qui en est un de droits humains, était de type sécuritaire. Le trait de discours le plus marquant que nous avons remarqué résidait dans les choix des thèmes à aborder. Alors que les universitaires et les représentants d'ONG discutaient des difficultés vécues par les victimes et de la nécessité que des remèdes proactifs soient appliqués, les agents du CIC évoquaient les problèmes que

---

<sup>276</sup> Parmi les documents déposés au Sénat lors du *Comité sénatorial permanent des droits de la personne* sur les projets S-218 et S-223, on trouve les discours de Martha Vaughan (Santé Canada), Les Linklater (CIC), de l'ASFC et de Brenna McNeil (CIC).

le projet pourrait causer. Ils ont mis un accent particulier sur les menaces qui pourraient atteindre le territoire canadien : criminels, fraudeurs et délinquants d'autres sortes. Ultimement, le CIC a préféré restreindre l'arrivée d'indésirables plutôt que d'ouvrir les portes à des personnes dont les droits humains sont bafoués, et le ministère s'est assuré que le projet de loi S-223, dans sa version finale, soit équivalent au *statu quo* qui prévalait déjà. La troisième hypothèse visait juste, puisque le principal organe fédéral concerné par le projet de loi, le CIC, a de toute évidence abordé le problème comme s'il était question de sécurité.

Les préoccupations exprimées au sein d'autres ministères, par contre, relèvent d'un autre registre et mènent vers d'autres réflexions. Quelques réserves sont à maintenir dans l'affirmation voulant que le gouvernement canadien, tous ministères confondus, aborde la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* d'un angle sécuritaire. La Gendarmerie royale du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada, pour leur part, éprouvaient des difficultés à identifier les victimes et les cas de traite de personnes. Cela mène forcément à croire que la nature clandestine du problème puisse empêcher les agents et les responsables de tous les ministères, dont le CIC, de savoir exactement qui doit recevoir protection et assistance, combien de personnes sont touchées et s'il est préférable de déplacer les efforts de sauvegarde de l'intégrité du système vers la protection des victimes. Santé Canada a contribué à réduire le projet de loi S-223, mais comme la GRC et l'ASFC, ses préoccupations ne se positionnaient nulle part sur l'axe idéologique sécurité / droits humains. Ce ministère a proposé de supprimer la partie 2 des projets S-218 et S-223, mais pour des considérations institutionnelles : des programmes similaires existaient déjà, d'autres ministères s'occupaient d'appliquer les mêmes solutions, certaines prérogatives sont provinciales, et ainsi de suite. Santé Canada laissait ainsi savoir qu'il était possible d'adhérer au *statu quo* sans nécessairement entretenir des préjugés suspicieux à l'endroit des victimes, ni chercher à réduire les ressources qui leur sont offertes.

La troisième hypothèse devient plus juste si l'on affirme : « Dans les discours exprimés dans la formulation de la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes*, Citoyenneté et Immigration Canada a imposé une définition sécuritaire du problème du besoin d'assistance aux victimes (et de sa solution) ».

Concernant les liens entre idéologies, intérêts et comportements, nous sommes d'avis que l'analyse des processus et des discours, surtout lors de la formulation des projets de loi S-222, S-218 et S-223, permet d'induire une part importante de l'idéologie de chaque acteur en question. Des recherches ultérieures seraient cependant souhaitables pour expliquer l'altération des comportements et des idéologies respectifs par les intérêts en jeu.

En recourant au *Garbage Can Model* pour l'ensemble de notre étude, et ce, sans déboucher directement sur l'utilisation des concepts explicatifs choisis au chapitre 1, on peut dégager des constats descriptifs qui ouvrent la voie vers des pistes de recherche.

Cela va de soi, toutes les politiques publiques analysées sont passées par un processus d'émergence politique. Cette idée est cependant confirmée de manière indirecte, du fait qu'il est connu qu'à partir du moment où une formulation débute, les autorités ont nécessairement pris en charge le problème en question. Puisque certaines informations sur les négociations à Palerme sont accessibles au public, nous avons situé la première et principale émergence du problème de la traite de personnes à l'an 2000. Par contre, en ce qui concerne les (ré) émergences des autres politiques plus spécifiques, comme celle de la protection des victimes avec les projets de loi S-222, S-218 et S-223, il reste à découvrir ce qui s'est passé avant que la formulation ne s'amorce. Le chapitre 3 décrit bien quelles sont les motivations de Gerard Phalen, mais il serait intéressant de connaître les acteurs qui l'ont poussé en ce sens avant qu'il ne dépose son projet. Il serait enrichissant de se renseigner sur ces jeux de



coulisses en rapport avec d'autres politiques, comme celle des permis de séjour temporaire du CIC. Comme la question fut posée à partir du concept de décision négative, on se demande si les responsables de ce ministère auraient mis sur pied cette politique pour rendre plus difficilement justifiables des mesures moins restrictives.

À savoir pourquoi la *Loi sur la protection des victimes du trafic de personnes* aurait échoué dans le processus de formulation, l'explication courante fournie par le *Garbage Can Model* est celle d'un couplage lâche ou inexistant entre le courant politique et celui des solutions. Ce fut effectivement le cas, puisque le CIC était défavorable au projet, donc le système politique rejetait la solution proposée. En fait, le GCM aurait pu en quelque sorte « prévoir » cet événement, puisque cette émergence, et la solution qui l'accompagnait, a été opérée par des sénateurs, acteurs à mi-chemin entre les catégories « responsable » et « intéressé ». Or, le processus suivant, la formulation, est généralement dominé par les responsables et les agents (les intéressés et les particuliers étant écartés)<sup>277</sup>.

L'analyse de discours des comités autour des projets S-218 et S-223 nous a aussi révélé qu'un phénomène plus rare, mais prévu par le *Garbage Can Model*, s'est produit : il arrive qu'un autre problème interfère dans le choix d'une solution, pendant une formulation. Par les choix des thèmes à discuter, le CIC est venu remplacer le problème du besoin de protection et d'assistance des victimes par celui de la sécurité de l'État. Puisque les responsables ont le dernier mot pendant le processus d'élaboration, le CIC a corolairement imposé sa solution, le *statu quo*.

La distinction entre deux sous-processus de la formulation, la *policy formulation* et la *policy decision-making*<sup>278</sup>, prévoyait que le CIC allait pouvoir imposer sa solution à

---

<sup>277</sup> Lemieux. *op. cit.*, p.101-102.

<sup>278</sup> Howlett et Ramesh. *op. cit.*, p.143, 148 et 162-163.

la toute fin. L'on peut même envisager, par le fait même, que la formulation de ce projet n'aurait pas pu s'achever au Sénat si Gerard Phalen était resté présent pendant le projet S-223 et avait procédé sans modifier les dispositions exigées par le CIC. Mais on voit aussi une remise en question d'ordre théorique surgir, car, prenant compte de l'importance des règles *procédurales* dans le passage au stade de la *policy decision-making* avec le projet S-223, on se demande jusqu'à quel point ce sous-processus de la formulation est dépendant des paramètres institutionnels. À la limite, on se demande s'il s'agit véritablement d'un « processus » en soi. Dans le cas étudié, il semble que la connaissance de la procédure d'adoption d'une Loi soit suffisante à elle seule pour expliquer (et prévoir) que les responsables auront nécessairement le dernier mot concernant le choix de la solution.<sup>279</sup> Ainsi, des questions théoriques doivent être posées afin de déterminer si ces deux processus seraient confondus avec des étapes de la procédure officielle.

Le *Garbage Can Model* dégage bien les opérations qui ont produit cette situation, mais ces constats étant plutôt descriptifs, il manque toujours une réponse de l'ordre du *pourquoi*. Le seul fait de poursuivre notre étude avec une enquête sur les émergences des différentes politiques publiques décrites pourrait répondre à cette interrogation. Les deux premiers auteurs à s'être penchés attentivement sur la mise à l'ordre du jour institutionnelle des problèmes (*agenda setting*), Cobb et Elder, ont réuni de nombreuses explications à la persistance du *statu quo*. Ces derniers se demandaient principalement pourquoi les systèmes politiques sélectionnent de manière très conservatrice les enjeux avec lesquels composer. Entre autres explications, ils ont décrit celle axée sur les rapports de groupes, selon laquelle les responsables ne sont pas des médiateurs de conflits, mais plutôt des partisans qui ne représentent qu'une certaine strate de la société et qui ne soutiennent que les groupes

---

<sup>279</sup> Avec leur concept de *policy decision-making*, Howlett et Ramesh ont toutefois eu le mérite de souligner qu'il existe une étape pendant laquelle, contrairement à ce que le sens commun nous indiquerait, les considérations politiques peuvent mener à une marginalisation complète des experts sur un problème.

qui les ont soutenus dans le passé.<sup>280</sup> On est donc enjoint à découvrir quels sont les groupes d'intérêts qui pourraient inciter les libéraux et les conservateurs à protéger le système sans mettre de l'avant-plan les droits humains des victimes du trafic humain. Considérant que les lobbies et les groupes de pression arrivent parfois à contraindre les responsables pendant une formulation<sup>281</sup>, il deviendrait encore plus pertinent de chercher à découvrir qui a soutenu les différents gouvernements pour réaliser chacune des politiques publiques de 2000 à 2009.

Quelques remarques s'imposent sur les idéologies des partis politiques fédéraux. Le sens commun voudrait que les libéraux préfèrent davantage la distribution des richesses que les conservateurs, et que ces derniers s'opposeraient catégoriquement aux premiers en faisant une quasi-obsession du recours aux forces de l'ordre. Pourtant, tout au long de ce travail, on note un certain acharnement de la part des libéraux à punir le trafic humain. Ils ont fait en sorte que l'infraction de trafic humain devienne double : dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et dans le Code criminel. À l'inverse, on aura entendu un député conservateur, John Herron, contester la LIPR libérale pour être trop fermée à l'immigration. La mise en place de la politique de permis de séjour temporaire du CIC contredit à nouveau le sens commun, puisque l'initiative a été prise par le premier gouvernement conservateur de Stephen Harper en 2006. En consultant les diverses opinions exprimées sur certains projets de loi, il est effectivement apparu que les libéraux et les conservateurs ont des perspectives différentes, mais que les ressemblances sont probablement plus importantes. Par exemple, les deux affichent davantage de préoccupations pour les droits des migrants et les droits humains lorsqu'ils sont confinés à l'opposition, et pour les enjeux de sécurité lorsqu'ils parviennent à former le gouvernement. Sur ce, on pourrait rétorquer que les conservateurs ont mis sur pied la première politique de

---

<sup>280</sup> Cobb et Elder. *op. cit.*, p.33.

Les auteurs renvoient à Ralph et Huitt, à Schattschneider, et à Lipsky.

<sup>281</sup> Howlett et Ramesh. *op. cit.*, p.163-164.

protection des victimes alors qu'ils formaient le gouvernement. Leur réticence à adopter une politique plus ambitieuse fut néanmoins manifeste pendant les comités des projets S-218 et S-223. On les a aussi vertement critiqués pour avoir émis une quantité infime de permis de séjour temporaire, comparativement au nombre estimé de victimes.<sup>282</sup> Si les points de vue des deux partis sont inconciliables sur des sujets comme celui des peines minimales, l'essence de leurs approches diffère peu. Entre 2000 et 2009, on peut pratiquement faire abstraction des différences entre les gouvernements libéraux et conservateurs lorsqu'il est question de trafic d'humains, puisque la continuité est la règle et les ruptures font exception. À la Chambre des communes, les voix des acteurs intéressés (spécialistes et ONG) qui appréhendent le trafic de personnes comme un problème de droits humains semblent n'avoir trouvé écho que presque exclusivement au sein du Bloc québécois et du Nouveau Parti démocratique.

Dans l'ensemble, de 2006 à 2009, ce que l'on pourrait appeler « l'approche canadienne » en matière de traite a progressé lentement et graduellement vers une plus grande considération des droits des victimes. On souligne d'ailleurs les efforts de certains sénateurs et députés qui ont tenté à plusieurs reprises d'offrir aide et protection aux sujettes de la traite. Il est notable aussi que des fonctionnaires aient tenté de réformer le système de l'intérieur.

Dans les prochaines années, trois politiques publiques du Canada en matière de trafic humain qui dépassent les limites temporelles de cette étude seront à surveiller.

En 2009, le ministre de la Sécurité publique Peter van Loan annonçait « une entente de partenariat entre le ministère de la Sécurité publique, la Gendarmerie royale du Canada et l'Association canadienne d'échec au crime en vue de mieux renseigner le

---

<sup>282</sup> Parlement du Canada. *loc. cit.*,

[http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/05eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/05eva-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77).

public au sujet de la traite de personnes au moyen d'une campagne nationale de sensibilisation. »<sup>283</sup> Cette politique a été annoncée plus d'une fois, notamment par le ministre Vic Toews. Le ministère de la Sécurité publique renvoie à de grands principes comme la nécessité de l'approche 4 P du Protocole de Palerme et l'indignation suscitée par cette forme moderne d'esclavage, mais les détails fournis au grand public au sujet de cette politique publique sont infimes.

En 2010, Statistique Canada a mené une recherche dont les résultats sont publiés dans un document intitulé *Vers l'élaboration d'un cadre national de collecte de données pour mesurer la traite des personnes*. Pour pallier le manque d'information attribuable à la nature de ce trafic et à la dispersion des informations entre différents organismes fédéraux et ONG, le Centre canadien de statistiques juridiques a consulté divers intervenants clés<sup>284</sup> afin d'« étudier la possibilité d'élaborer un cadre national de collecte de données devant permettre de mesurer la traite de personnes au Canada »<sup>285</sup>. Il faudra vérifier si les prochains gouvernements se rangent à ces recommandations et s'ils mettent en place les moyens pour collecter les données sur le problème.

En 2009 et 2010, une députée du parti conservateur au pouvoir, Joy Anne Smith, a soumis à l'examen de la Chambre des communes un projet de loi de type répressif, la *Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans)*. Le projet, dont le code est C-268, a été adopté le 3 mars 2010 et est entré en vigueur le jour de sa sanction royale, le 29 juin 2010. Il prévoit « une peine d'emprisonnement minimale de cinq ans pour l'infraction de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans. »<sup>286</sup> Lorsque de graves

<sup>283</sup> Sécurité publique Canada. *loc. cit.*, <http://www.securitepublique.gc.ca/imedia/nr/2009/nr20090115-fra.aspx>.

<sup>284</sup> Lucie Ogrodnik. (Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique). *Vers l'élaboration d'un cadre national de collecte de données pour mesurer la traite des personnes*, no.85-561-M, no.21 au catalogue, 2010, p.7.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>286</sup> Parlement du Canada. *Projet de loi C-268, Troisième session, Quarantième législature, 59 Elisabeth II, 2010*, [http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Private/C-268/C-268\\_3/C-268\\_3.PDF](http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Private/C-268/C-268_3/C-268_3.PDF).



infractions ont été commises, comme un enlèvement, l'emprisonnement est censé être à perpétuité.<sup>287</sup> Il semble donc que depuis les deux dernières années les préoccupations sécuritaires reprennent le dessus au sein du gouvernement canadien. Pourtant, en juin 2010, le Ministère de la Justice affirmait que « Le gouvernement du Canada reconnaît depuis longtemps qu'il importe de disposer d'une stratégie plurisectorielle exhaustive et coordonnée pour faire face à ce genre de crime ».<sup>288</sup> Cela n'est pas sans rappeler encore une fois qu'au Canada, les politiques réelles divergent par rapport aux discours. Ce fut le cas en 2002 et en 2005, alors même que l'on affirmait adhérer à l'approche multidisciplinaire du Protocole de Palerme. Deux infractions avaient été inscrites dans la Loi sans qu'on n'offre pour autant de protection pour les victimes de la traite. Les défenseurs des droits humains des sujettes du trafic de personnes ont encore beaucoup de pain sur la planche.

---

<sup>287</sup> Parlement du Canada. *Projet de loi C-268, Deuxième session, Quarantième législature, 57-58 Elisabeth II, 2009*, Site internet du Parlement du Canada, [http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/402/Private/C-268/C-268\\_3/C-268\\_3.PDF](http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/402/Private/C-268/C-268_3/C-268_3.PDF).

<sup>288</sup> Ministère de la Justice, Canada. *loc. cit.*, <http://www.justice.gc.ca/fra/sv-fs/tp/surv-over.html>.

Au sujet de l'adhésion aux « 4 P » du Protocole de Palerme, voir aussi : Sécurité publique Canada. *La traite des personnes*, Site Internet du Ministère de la Sécurité publique, section « Politiques d'application de la loi », <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/ht-tp-fra.aspx>.

APPENDICE A

PROJET DE LOI C-11,

*LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS :*

LISTE DES INTERVENANTS QUI SE SONT EXPRIMÉS SUR LE TRAFIC DE  
PERSONNES LORS DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE  
L'IMMIGRATION

<b><u>Noms, dates de comparution, titres et organisations</u></b>	
<b>Elinor CAPLAN</b> (1 mars) Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.	<b>Gunnila EKBERG</b> (30 avril) Représentante du "Coalition Against Trafficking in Women-Canada".
<b>Joan ATKINSON</b> (13 mars, 3, 5 et 26 avril et 17 mai) Sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes, CIC.	<b>Ron CARTWRIGHT</b> (30 avril) Président du « Chamber of Shipping of British Columbia ».
<b>Daniel THERRIEN</b> (5 avril et 17 mai) Avocat général, Services juridiques, CIC.	<b>Luningning ALCUITAS-IMPERIAL</b> (30 avril) Présidente du "Philippine Women Centre".
<b>Gilles J. BÉLANGER</b> (26 avril) <i>Président de la Fédération maritime du Canada.</i>	<b>Janis NICKEL</b> (1 mai) Représentante du Conseil manitobain de la citoyenneté.
<b>Florence WONG</b> (30 avril) Directrice, "Vancouver Police Board", Association canadienne des commissions de surveillance de corps policiers.	<b>Louise SIMBANDUMWE</b> (1 mai) Membre du Conseil manitobain de la citoyenneté.
<b>Jennifer KHOR</b> (30 avril) Vice-présidente, "Law and Government Liaison Committee", « West Coast Women's Legal Education and Action Fund »	<b>Fiona BISHOP</b> (1 mai) Membre du «Saskatchewan Anti-Racism Network».
<b>Philip OWEN</b> (30 avril) Maire de la ville de Vancouver.	<b>Cynthia PAY</b> (2 mai) Vice-présidente du Conseil national des canadiens chinois
<b>Mason LOH</b> (30 avril) Président sortant de S.U.C.C.E.S.S.	<b>Richard GOLD</b> (4 mai) Services juridiques pour le Projet Genève.

**APPENDICE B :**

**RÉSULTAT DU VOTE À LA TROISIÈME LECTURE : *LOI SUR  
L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS (C-11)***

Vote n° 136, 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, Hansard no. 078, mercredi 13 juin 2001.

**Députés POUR**

Adams LIB	Alcock LIB	Allard LIB	Anderson (Victoria) LIB
Assad LIB	Augustine LIB	Bagnell LIB	Baker LIB
Barnes (LIB?)	Beaumier LIB	Bélanger LIB	Bellemare LIB
Bennett LIB	Bertrand LIB	Bevilacqua LIB	Binet LIB
Blondin - Andrew LIB	Bonin LIB	Brown LIB	Byrne LIB
Calder LIB	Cannis LIB	Caplan LIB	Carignan IND
Carroll LIB	Castonguay LIB	Catterall LIB	Cauchon LIB
Charbonneau LIB	Coderre LIB	Comuzzi LIB	Copps LIB
Cotler LIB	Cullen LIB	Cuzner LIB	DeVillers LIB
Dhaliwal LIB	Dion LIB	Dromisky LIB	Drouin LIB
Duhamel LIB	Duplain LIB	Easter LIB	Eggleton LIB
Eyking LIB	Farrah LIB	Finlay LIB	Folco LIB
Fry LIB	Gagliano LIB	Godfrey LIB	Goodale LIB
Graham LIB	Grose LIB	Harb LIB	Harvard LIB
Harvey LIB	Hubbard LIB	Jennings LIB	Jordan LIB
Karetak - Lindell LIB	Keyes LIB	Kilgour (Edmonton Southeast) LIB	Knutson LIB
Kraft Sloan LIB	Laliberte LIB	Lastewka LIB	Lavigne LIB
LeBlanc LIB	Lee LIB	Leung LIB	Longfield LIB
MacAulay LIB	Macklin LIB	Mahoney LIB	Malhi LIB
Maloney LIB	Marcil LIB	Marleau LIB	Martin (LaSalle - Émard) LIB
Matthews LIB	McCallum LIB	McCormick LIB	McGuire LIB
McKay (Scarborough East) LIB	McLellan LIB	Minna LIB	Mitchell LIB
Murphy LIB	Myers LIB	Nault LIB	Neville LIB
Normand LIB	O'Brien (London - Fanshawe) LIB	O'Reilly LIB	Owen LIB
Pagtakhan LIB	Paradis LIB	Parrish LIB	Patry LIB
Peric LIB	Peterson LIB	Pettigrew LIB	Pillitteri LIB
Pratt LIB	Proulx LIB	Redman LIB	Reed (Halton) LIB
Regan LIB	Richardson LIB	Robillard LIB	Rock LIB
Saada LIB	Scherrer LIB	Scott LIB	Sgro LIB
Shepherd LIB	Speller LIB	St. Denis LIB	St - Jacques LIB
St - Julien LIB	Stewart LIB	Szabo LIB	Thibault (West Nova) LIB
Thibeault (Saint - Lambert) LIB	Tirabassi LIB	Tobin LIB	Tonks LIB
Torsney LIB	Ur LIB	Valeri LIB	Vanclief LIB
Wappel LIB	Wilfert LIB	Wood - 135 LIB	

**Députés CONTRE**

Ablonczy CON	Anders CON	Anderson (Cypress Hills – Grasslands) CON	Bachand (Saint - Jean) BQ
Bellehumeur BQ	Bergeron BQ	Bigras BQ	Blaikie NPD
Bourgeois BQ	Brien IND	Burton CON	Cadman CON
Cardin BQ	Casey CON	Casson CON	Clark PC
Crête BQ	Dalphond - Guiral BQ	Day CON	Desjarlais NPD
Desrochers BQ	Dubé BQ	Duceppe BQ	Duncan CON
Elley CON	Epp CON	Forseth CON	Fournier BQ
Gagnon (Champlain) BQ	Gagnon (Québec) BQ	Gallant CON	Gauthier BQ
Godin NPD	Goldring CON	Grewal CON	Guay BQ
Guimond BQ	Hanger CON	Harris CON	Herron PC
Hill (Macleod) CON	Hill (Prince George – Peace River) CON	Hinton CON	Jaffer CON
Keddy (South Shore) CON	Kenney (Calgary Southeast) CON	Laframboise BQ	Lalonde BQ
Lancôt LIB	Lebel IND	Loubier BQ	Lunn (Saanich – Gulf Islands) CON
Lunney (Nanaimo – Alberni) CON	MacKay (Pictou – Antigonish – Guysborough) CON	Manning ALL.CAN	Marceau BQ
Mark CON	Martin (Esquimalt – Juan de Fuca) CON	McDonough NPD	McNally CON
Ménard BQ	Meredith CON	Merrifield CON	Moore CON
Nystrom NPD	Paquette BQ	Perron BQ	Rajotte CON
Reynolds CON	Ritz CON	Robinson NPD	Rocheleau BQ
Roy BQ	Schmidt CON	Sorenson CON	St - Hilaire BQ
Steckle LIB	Stinson CON	Telegdi LIB	Thompson (New Brunswick Southwest) CON
Tremblay (Lac - Saint - Jean – Saguenay) BQ	Vellacott CON	Wasylycia - Leis NPD	Wayne – 84 CON

**Députés «PAIRÉS»**

Bradshaw LIB	Picard (Drummond) BQ	Sauvageau BQ	Savoy LIB
--------------	----------------------	--------------	-----------

<b>LIPR, C-11 : Résultat du vote à la 3e lecture, par parti</b>			
	<b>POUR CONTRE PAIRÉS</b>		
<b>Libéral</b>	136	3	2
<b>Conservateur</b>		41	
<b>Bloc québécois</b>		28	2
<b>Nouveau Parti démocratique</b>		7	
<b>Indépendant</b>	1	2	
<b>Progressiste-conservateur</b>		2	
<b>Alliance canadienne</b>		1	
<b>TOTAL (225)</b>	137	84	4



APPENDICE C

LISTE DES INTERVENANTS LORS DU *COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT*

*DES DROITS DE LA PERSONNE*

SUR LE PROJET DE LOI S-218

<b>14 avril 2008</b>	
<u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>
<b>Brenna MACNEIL</b> , directrice, Politiques et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> , Agent	- Risques d'abus, de fraudes ou d'entrées de criminels; - Conserver la flexibilité des instructions ministérielles
<b>Robert MUNDIE</b> , directeur, Division des priorités stratégiques, Direction générale des politiques stratégiques, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> , Agent	- <i>Idem.</i> : CIC
<b>Cindy MORIARTY</b> , directrice, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, <b>Santé Canada</b> , Agent	- Partages de compétences entre ministères et entre fédéral et provincial
<b>Janet DENCH</b> , directrice exécutive, <b>Conseil canadien pour les réfugiés</b> , Intéressé	- Définir la traite de personnes; - Liberté des victimes de participer à enquêtes et poursuites; - Ouverture de l'Immigration aux victimes; -Etc.
<b>Loly RICO</b> , présidente, Sous-comité sur la lutte contre la traite des êtres humains, <b>Conseil canadien pour les réfugiés</b> , Intéressé	- <i>Idem.</i> : CCR
<b>Benjamin PERRIN</b> , professeur adjoint, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique (À titre personnel), Intéressé	- Adhésion du Canada à l'approche intégrée du Protocole de Palerme; - Accès des victimes à un statut légal et à des services; - Nombre infime de permis de protection émis; Etc.

<b><u>Intervenants du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, S-218</u></b>	
<b><u>5 mai 2008</u></b>	
<b><u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u></b>	<b><u>Préoccupations</u></b>
<b>Megan IMRIE</b> , directrice, Division de politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi, <b>Agence des services frontaliers du Canada</b> , Agent	- Identification des cas/victimes de traite aux points d'entrée du Canada
<b>Mike CABANA</b> , surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales, <b>Gendarmerie royale du Canada</b> , Agent	- Identification des cas/victimes sur le territoire canadien
<b>Lee F. LAKEMAN</b> , représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon), <b>Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel</b> , Intéressé	- Accès des victimes à un statut légal, à des services de soutien et au droit de travailler; Liberté des victimes de participer à enquêtes et poursuites
<b>Alice LEE</b> , travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, <b>Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel</b> , Intéressé	- <i>Idem: ACCCACCs</i>
<b>Pierrette BOISSÉ</b> , membre, <b>Comité d'action contre le trafic humain interne et international</b> , Intéressé	- Accès des victimes à un statut légal, à des services de soutien et au droit de travailler; - Ligne d'urgence pour les victimes; Sensibilisation; Etc.
<b>Louise DIONNE</b> , membre et animatrice, <b>Comité d'action contre le trafic humain interne et international</b> , Intéressé	- <i>Idem: CATHII</i>
<b>Jacqueline OXMAN-MARTINEZ</b> , professeure, Université de Montréal, (À titre personnel), Intéressé	- Coordination entre organismes publics et privés; Proactivité de la protection et de l'assistance, de la part de l'État; Statistiques et confidentialité; Mandats trop étroits des ONG; Etc.

APPENDICE D

LISTE DES INTERVENANTS LORS DU *COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT*

*DES DROITS DE LA PERSONNE*

SUR LE PROJET DE LOI S-223

<u>2 Novembre 2009</u>	
<u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>
<b>Les LINKLATER</b> , sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et programmes, Citoyenneté et Immigration Canada Agent	- Conserver la souplesse de la politique des PST; - Risque d'entrées de criminels et d'abus de l'autorisation de permis longs; - Définition de la traitel; - Etc.
<b>Eric STEVENS</b> conseiller juridique, Services juridiques, Citoyenneté et Immigration Canada Agent	- <i>Idem</i> : Citoyenneté et Immigration Canada
<b>Martha VAUGHAN</b> , gestionnaire, Division de la santé des femmes, Direction des programmes, Santé Canada Agent	- Éviter les empiètements de compétences / mandats entre ministères et paliers de gouvernement
<b>Gigi MANDY</b> , directrice, Division de la Loi canadienne sur la santé, Direction des programmes, Santé Canada Agent	- <i>Idem</i> : Santé Canada
<b>Shelley CARDINAL</b> , conseillère auprès des Autochtones, Programme de prévention de la violence, Croix-Rouge canadienne Intéressé	- Agressions sexuelles, exploitation et mauvais traitements des enfants
<b>Lianna MCDONALD</b> , directrice exécutive, Centre canadien de protection de l'enfance Intéressé	- Exploitation sexuelle d'enfants sur Internet

**Intervenants du Comité sénatorial permanent des droits  
de la personne, S-223**

7 décembre 2009

<u>Noms, attributs, organismes et types d'acteurs</u>	<u>Préoccupations</u>
<b>Eric STEVENS</b> , conseiller juridique, Services juridiques, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> Agent	- Défendre l'expression "révocable en tout temps" (permis de protection)
<b>Sarah WELLS</b> , analyste des politiques, Politique et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> Agent	- <i>Idem</i> : Citoyenneté et Immigration Canada
<b>Martha VAUGHAN</b> , gestionnaire, Division de la santé des femmes, Direction des programmes, <b>Santé Canada</b> Agent	- N/A: Interventions insuffisantes
<b>Tanya SMITH</b> , <b>Hospital for Sick Children-Suspected Child Abuse and Neglect (SCAN)</b> , accompagnée de <b>Jennifer COOLBEAR</b> , psychologue et <b>Jasmine ELIAV</b> , psychologue Intéressé	- Exploitation sexuelle des enfants sur Internet
<b>Michael EISEN</b> , conseiller juridique en chef, <b>Microsoft</b> Intéressé	- Logiciels d'enquête sur l'exploitation des enfants en ligne
<b>Ginette YAPETY</b> , <b>Vigilance sur le net</b> , Intéressé	- Renseignement des familles québécoises sur les dangers potentiels d'Internet

APPENDICE E

COMPOSITIONS DES MEMBRES DU *COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT*

*DES DROITS DE LA PERSONNE :*

NOMS, PARTIS ET BRÈVES BIOGRAPHIES

<b>S-218, 14 avril 2008</b>	
<b>Parti libéral</b>	<b>Parti conservateur</b>
Mobina S. B. JAFFER <sup>289</sup>	A. Raynell ANDREYCHUK* <sup>290</sup>
Jim MUNSON <sup>291</sup>	Donald OLIVER <sup>292</sup>
Sandra M LOVELACE NICHOLAS <sup>293</sup>	

Procès verbal du 14 avril 2008 :

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/04mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77)

<b>S-218, 5 mai 2008</b>	
<b>Parti libéral</b>	<b>Parti conservateur</b>
Roméo A DALLAIRE <sup>294</sup>	ANDREYCHUK*
MUNSON	
PHALEN	OLIVER
Pierrette RINGUETTE <sup>295</sup>	

Procès verbal du 5 mai 2008 :

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77)

<sup>289</sup> JAFFER : Avocate expérimentée dans le droit de l'immigration et engagée dans la défense des droits des femmes minoritaires.

<sup>290</sup> ANDREYCHUK : Ancienne avocate qui a occupé les fonctions de juge et d'ambassadrice.

<sup>291</sup> MUNSON : Journaliste, ancien directeur des Communications du Premier ministre, engagé notamment pour la cause de l'autisme.

<sup>292</sup> OLIVER : Avocat, enseignant en droit, il s'intéresse à de nombreux domaines dont l'agriculture, les transports et l'industrie.

<sup>293</sup> LOVELACE NICHOLAS : Diplômée en construction résidentielle de la *Maine Northern Technical College*, elle a pris part aux luttes pour les droits des femmes autochtones.

<sup>294</sup> DALLAIRE : Lieutenant-général de l'armée canadienne, mène des actions de sensibilisation sur le syndrome de stress-post traumatique, la résolution de conflits, l'aide humanitaire et les droits de la personne.

<sup>295</sup> RINGUETTE : Ses engagements sociaux et politiques sont multiples, mais elle s'est surtout impliquée dans le milieu des affaires.



<b>S-218, 29 mai 2008</b>	
<b>Parti libéral</b>	<b>Parti conservateur</b>
DALLAIRE	ANDREYCHUK*
Yoine GOLDSTEIN <sup>296</sup>	
LOVELACE NICHOLAS	OLIVER
MUNSON	
Vivienne POY <sup>297</sup>	

Procès verbal du 29 mai 2008 :

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/huma/05mn-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=2&comm_id=77)

<b>S-223, 23 novembre 2009</b>	
<b>Parti libéral</b>	<b>Parti conservateur</b>
JAFFER	ANDREYCHUK*
Grant MITCHELL <sup>298</sup>	Patrick BRAZEAU <sup>299</sup>
MUNSON	
Robert W PETERSON <sup>300</sup>	Nancy RUTH <sup>301</sup>
POY	

Procès verbal du 23 novembre 2009 :

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/14mn-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/14mn-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77)

<b>S-223, 7 décembre 2009</b>	
<b>Parti libéral</b>	<b>Parti conservateur</b>
DALLAIRE	ANDREYCHUK*
JAFFER	BRAZEAU
MITCHELL	
MUNSON	RUTH
POY	

Procès verbal du 7 décembre 2009 :

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/16mn-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=77](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/16mn-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=77)

\* À chaque séance, la présidence est occupée par A. Raynell ANDREYCHUK.

<sup>296</sup> GOLDSTEIN : Membre distingué de la communauté juridique, a été cadre de plusieurs organisations professionnelles, intéressé notamment par les faillites et l'insolvabilité personnelle.

<sup>297</sup> POY : Entrepreneure, auteure, historienne et dessinatrice de mode.

<sup>298</sup> MITCHELL : Ancien chef de l'opposition de l'Assemblée législative de l'Alberta et spécialisé dans les relations entre le gouvernement et les entreprises.

<sup>299</sup> BRAZEAU : Défenseur des droits des Autochtones, il milite pour que la *Loi sur les Indiens* soit remplacée par une législation plus progressiste.

<sup>300</sup> PETERSON : Membre de l'Association of Professional Engineers of Saskatchewan et entrepreneur du milieu immobilier.

<sup>301</sup> RUTH : Son parcours éclaté, elle a notamment milité contre la violence faite aux femmes, pour l'Église Unie de formation et a travaillé comme femme d'affaires, dans les domaines des lotissements résidentiels et des produits environnementaux.

## BIBLIOGRAPHIE

### Cadre d'analyse

- COBB, Roger W et Charles D ELDER. *Participating in American politics : The dynamics of Agenda-building*. Baltimore: John Hopkins University Press. 1972, 182p.
- COBB, R W, Jennie-Keith ROSS, Marc Howard ROSS. « Agenda Building as a Comparative Political Process ». *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1, Mars 1976, p.126-138.
- COHEN, Michael D, James G MARCH et Johan P OLSEN. « A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, Mars 1972, p.1-25.
- FAVRE, Pierre. « Introduction: L'émergence des problèmes dans le champ politique » Chap. in *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris: Éditions L'Harmattan, 1992, p.5-37.
- FISHER, Frank, Gerald J MILLER et Mara SIDNEY (Éd.). *Handbook of Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, CRC Press, Coll. Public Administration and Public Policy / 125, 2007, 642p.
- HARRISON, Kathryn et HOBERG, George. « Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States: The Cases of Dioxin and Radon », *Canadian Journal of Political Science* 24(1), 1991, p.3-27.
- HOWLETT, Michael et RAMESH, M. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems – Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 320p.
- HOWLETT, Michael, M RAMESH et Anthony PERL. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems – Third Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 298p.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2e éd. New York: Harper Collins, Coll. « Longman Classics in Political Science », 2003, 253p.
- KROUSE, Richard W. « Polyarchy and Participation : The Changing Democratic Theory of Robert Dahl », *Polity*, vol. 14, no. 3, Printemps 1982, p.441-463.

- LEMIEUX, Vincent. *L'étude des politiques publiques: Les acteurs et leur pouvoir*, 3e éd. rev. et augm. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2009, 206p.
- LINDBLOM, Charles E. *The Policy-Making Process – Second Edition*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1980, 131p.
- MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*, Paris, Dalloz / Armand Colin, 2003, 301p.
- MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude. *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, 391p.
- ORSINI, Michael et Myriam SMITH (Éd.). *Critical Policy Studies*, Vancouver : University of British Columbia Press, 2007, 400p.
- PIERSON, Paul. « When Effect becomes Cause : Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, no. 4, Juillet 1993, p.595-628.
- ROCHEFORT, David A et Roger W COBB. « Problem Definition An Emerging Perspective ». In *The Politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Édité par David A Rochefort et Roger W Cobb. Lawrence : University Press of Kansas, 1994, 216p.
- SMYRL, Marc. « Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : Effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, no. 1, février 2002, p.37-52. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=RFSP&ID\\_NUMPUBLIE=RFSP\\_521&ID\\_ARTICLE=RFSP\\_521\\_0037](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFSP&ID_NUMPUBLIE=RFSP_521&ID_ARTICLE=RFSP_521_0037) (Page consultée le 11 mai 2010).
- VAN DIJK, Teun A. « Chapter 4: On the Analysis of Parliamentary Debates on Immigration », Chap. in *The Semiotics of Racism. Approaches to Critical Discourse Analysis*, M. REISIGL and R. WODAK (éd.). Vienne, Passagen Verlag, 2000, p.85-103.

### Traite de personnes

- BALDWIN, Margaret A. « Living and Longing : Prostitution, Trauma Recovery, and Public Assistance », In *Prostitution, Trafficking, and Traumatic Stress*, sous la dir. de Melissa Fairley. Binghamton, The Haworth Maltreatment & Trauma Press, 2003, 361p.

- BOYD, Monica. *Gender Aspects of International Migration to Canada and the United States*. United Nations Secretariat, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, International Symposium on International Migration and Development, Turin, 28 au 30 juin 2006, 15p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium\\_Turin\\_files/P08\\_Boyd.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P08_Boyd.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).
- BRUCKERT, Christine et Collette PARENT. *Crime organisé et trafic de personnes au Canada : Perceptions et discours*. Gendarmerie royale du Canada, Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation, Ottawa, 2004, 78p. Disponible à l'adresse suivante : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/PS64-1-2004F.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).
- BRUCKERT, Christine et Collette PARENT. *La "traite" des êtres humains et le crime organisé : Examen de littérature*. Gendarmerie royale du Canada, Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones, Sous-direction de la recherche et de l'évaluation, Ottawa, Juin 2002, 35p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/ccaps-spcca/pdf/traffick-fra.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).
- BRUCKERT, Christine, Collette PARENT et Pascale ROBITAILLE. *Établissements de services érotiques / danse érotique : Deux formes de travail marginalisé*. Université d'Ottawa, Département de criminologie, Janvier 2003. Disponible à l'adresse suivante : [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection\\_2007/lcc-cdc/JL2-40-2003F.pdf](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2007/lcc-cdc/JL2-40-2003F.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).
- DENCH, Janet. « Controlling the Borders: C-31 and Interdiction », *Refuge*, vol. 19, no. 4, 2001, p.34-40. Disponible à l'adresse suivante : <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21212/19883> (Page consultée le 20 mai 2011)
- LANGEVIN, Louise et BELLEAU, Marie-Claire. *Le trafic des femmes au Canada: une analyse critique du cadre juridique de l'embauche d'aides familiales immigrantes résidentes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2000, 235p.
- MACKLIN, Audrey. « Dancing across Borders: 'Exotic Dancers', Trafficking, and Canadian Immigration Policy ». *International Migration Review*, vol. 37, no. 2, Été 2003, p. 464-500. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.jstor.org/stable/30037846> (Page consultée le 11 mai 2010).

MCDONALD, Lynn, Brook, MOORE et Natalya TIMOSHKINA. *Les travailleuses migrantes du sexe originaires d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique : le dossier canadien*. Condition féminine Canada (Direction de la recherche), Ottawa, Novembre 2000, 108p. Disponible à l'adresse suivante : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SW21-63-2000F.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

MONZINI, Paola. *Sex Traffic – Prostitution, Crime and Exploitation*, London, Zed Books Ltd, 184p.

OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline et Jill HANLEY. « La traite de personnes et la famille : un lien négligé, incontournable dans tout travail de prévention et de protection ». *Conseil de développement de la recherche sur la famille au Québec (CDRFQ)*, no 6, Printemps 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.erudit.org/revue/efg/2007/v/n6/016483ar.html> (Page consultée le 11 mai 2010).

OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline et Jill HANLEY. « Canadian Policy on Human Trafficking : Impacts of the Immigration and Refugee Protection Act ». *Centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine, Publication immigration et métropoles*, no 25, Septembre 2004, 20p. Disponible à l'adresse suivante : [http://im.metropolis.net/research-policy/research\\_content/doc/oxman-martinez%20trafic.pdf](http://im.metropolis.net/research-policy/research_content/doc/oxman-martinez%20trafic.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline, Jill HANLEY et Fanny GOMEZ. « Canadian Policy on Human Trafficking : A Four-year Analysis ». *International Migration*, vol. 43, no. 4, 2005, p.7-29. Disponible à l'adresse suivante : <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118685814/PDFSTART> (Page consultée le 11 mai 2010).

OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline, Jill HANLEY et Fanny GOMEZ. « Une mission internationale : le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ». *Metropolis World Bulletin*, vol. 4, Septembre 2004, 4p. Disponible à l'adresse suivante : <http://im.metropolis.net/actualites/Une%20mission%20internationale%282%29.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).



- OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline et Estibiliz JIMÉNEZ. « La perspectiva canadiense respecto a la mujer inmigrante desde un punto de vista jurídico y social ». *Instituto Vasco de Criminología, Jornadas Internacionales: Tratamiento Jurídico y Social de la Mujer Inmigrante Víctima, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, EGUZKILORE*, no 21, Décembre 2007, p.299-317.
- OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline, Marie LACROIX et Jill HANLEY. « Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien ». Canada, Ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique, Août 2005, 56 p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.canada.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2006/rr06\\_3/rr06\\_3.pdf](http://www.canada.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2006/rr06_3/rr06_3.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).
- OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline, Andrea MARTINEZ et Jill HANLEY. « Human trafficking : Canadian Government Policy and Practice ». *Refuge*, vol. 19, no. 4, (2001), p.14-23. Disponible à l'adresse suivante : <https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21210/19881> (Page consultée le 11 mai 2010).
- OXMAN-MARTINEZ, Jacqueline, Andrea MARTINEZ et Jill HANLEY. « Trafficking Women : Gendered Impacts of Canadian Immigration Policies ». *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'intégration et de la migration internationale*, vol. 2, no. 3, Été 2001, p.297-313. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.springerlink.com/content/964r60514335484n/fulltext.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).
- RABINOVITCH, Jannit. « PEERS : The Prostitutes' Empowerment, Education and Ressource Society », In *Prostitution, Trafficking, and Traumatic Stress*, sous la dir. de Melissa Fairley. Binghamton, The Haworth Maltreatment & Trauma Press, 2003, 361p.
- SIMIC, Olivera. « Victims of trafficking for forced prostitution: Protection mechanisms and the right to remain in the destination countries ». *Global Commission on International Migration (GMIC), Global Migration Perspectives*, no 2, Juillet 2004, 46p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%202.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

STEWART, Donna E et GAJIC-VELJANOSKI, Olga. « Trafficking in women: the Canadian perspective ». In *Canadian Medical Association Journal (CMAJ)*, vol. 173, no. 1, 5 juillet 2005, p.25-26. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cmaj.ca/cgi/reprint/173/1/25.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

THOBANI, Sunera. « Benevolent State, Law-Breaking Smugglers, and Deportable and Expendable Women: An Analysis of the Canadian State's Strategy to Address Trafficking in Women ». *Refuge*, vol. 19, no. 4, 2001, p.24-33. Disponible à l'adresse suivante : <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21211> (Page consultée le 11 mai 2010).

TORRÈS, Dominique. *Esclaves : 200 millions d'esclaves aujourd'hui*, Paris, Phébus Librette, 2005, 206p.

VAN NIEUWENHUYSE, Hélène. KURTZMAN, Lyne et Marie-Andrée ROY (dir.). « Le trafic sexuel des femmes au Québec et au Canada : Bilan des écrits ». *Alliance de recherche IREF / Relais-femmes, Document de travail*, Janvier 2004, 72p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.unites.uqam.ca/arir/pdf/BilandesecritsFevr1\\_04.pdf](http://www.unites.uqam.ca/arir/pdf/BilandesecritsFevr1_04.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

VAZ CABRAL, Georgina. *La traite des êtres humains – Réalités de l'esclavage contemporain*, Paris, La Découverte, 2006, 260p.

WONG, Diana. « The Rumor of Trafficking: Border Controls, Illegal Migration, and the Sovereignty of the Nation-State », In *Illicit Flows and Criminal Things – States, Borders, and Other Side of Globalization*, sous la dir. de W. van Schendel et I. Abraham. Bloomington, Indiana University Press, 2005, 266p.

#### **Sites Internet et documents électroniques : Gouvernements, OI et ONG**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA (MAÉCI). *La traite des personnes et les migrations clandestines*, Site Internet des AÉCIC, section "Criminalité et terrorisme", Disponible à l'adresse suivante : [http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu\\_id=38&menu=r](http://www.international.gc.ca/crime/human-traf-personne.aspx?lang=fra&menu_id=38&menu=r) (Page consultée le 20 mai 2011).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA (MAÉCI, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités). *Information sur les traités du Canada* Site Internet du MAÉCI, section des traités, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.treaty-accord.gc.ca/index.asp?lang=fra> (Page consultée le 11 mai 2010).

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. *Rapport de la Conférence de signature, par des personnalités politiques de haut rang, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles qui s'y rapportent, qui s'est tenue à Palerme (Italie), du 12 au 15 décembre 2000*, 18 septembre 2001, Disponible à l'adresse suivante : [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_56/380f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_56/380f.pdf) (Page consultée le 10 juin 2011).

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN. *Lettre à Norman Doyle : Projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (étrangers vulnérables)*, Ottawa, 15 février 2008. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cba.org/ABC/memoires/pdf/08-13-fr.pdf> (Document consulté le 20 janvier 2009)

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA (CIC). *Permis de séjour temporaire*, Site Internet de CIC, section "Interdiction de territoire", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/francais/information/inadmissible/permis.asp> (Page consultée le 20 mai 2011).

BARNETT, Laura. *La traite des personnes*. Librairie du Parlement (Service d'information et de recherche parlementaires), Division du droit et du gouvernement, Révisé le 18 juillet 2008, 27p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www2.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0624-f.htm> (Page consultée le 11 mai 2010).

BARNETT, Laura. *Projet de loi C-49 : Loi modifiant le Code criminel (traite de personnes) : Résumé législatif (LS-508F)*. Librairie du Parlement (Service d'information et de recherche parlementaires), Division du droit et du gouvernement, 7 juillet 2005, 17p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LegislativeSummaries/Bills\\_ls.asp?Language=F&Parl=38&Ses=1&ls=C49](http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LegislativeSummaries/Bills_ls.asp?Language=F&Parl=38&Ses=1&ls=C49) (Page consultée le 11 mai 2010).

CANADA & ÉTATS-UNIS (divers ministères et organismes). *Évaluation binationale de la traite de personnes*. Présentée au Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis, 2006, 28p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/\\_fl/1666i-fr.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/_fl/1666i-fr.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA (CIC). *IP 1 Permis de séjour temporaires*, 19 juin 2007, 62p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/ip/ip01-fra.pdf> (Page consultée le 20 mai 2011).

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE. *De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada : Rapport 12 du CPCF*. Ottawa, Communication Canada, Février 2007, 70p. Disponible à l'adresse suivante : <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/fewo/reports/rp2738918/feworp12/feworp12-f.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

DANDURAND, Yvon (dir.) et collaborateurs. *Human Trafficking: Reference Guide for Canadian Law Enforcement Guide*, Abbotsford, University College of the Fraser Valley Press, Mai 2005, 72p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.icclr.law.ubc.ca/files/2010/Human%20Trafficking%20Reference%20Guide%20for%20Canadian%20Law%20Enforcement.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (GRC). *Centre national de coordination contre la traite de personnes*, Site Internet de la GRC, section "Centre national de coordination contre la traite de personnes", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ht-tp/index-fra.htm> (Page consultée le 20 mai 2011).

GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LA TRAITE DES PERSONNES (GTITP, Ministère de la Justice, Canada). *Traite des personnes (Trafic de personnes)*, Site Internet du Ministère de la Justice, section "La traite des personnes", <http://www.justice.gc.ca/fra/sv-fs/tp/p4.html> (Page consultée le 20 mai 2011).

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, CANADA. *Survol de la traite des personnes et des initiatives du gouvernement pour lutter contre ce crime : 2009-2010*, Site Internet du Ministère de la Justice, section "La traite des personnes", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.justice.gc.ca/fra/sv-fs/tp/surv-over.html> (Page consultée le 20 mai 2011).

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, CANADA. *Traite des personnes (trafic de personnes/trafic des personnes/traite de personnes)*, Site Internet du Ministère de la Justice, section "La traite des personnes", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.justice.gc.ca/fra/sv-fs/tp/> (Page consultée le 20 mai 2011).

NICHOLSON, Robert (Ministre de la Justice et Procureur général du Canada). *Réponse du gouvernement au douzième rapport du Comité permanent de la condition féminine "De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada"*, Ministère de la Justice, 15 juin 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3047088&Language=F&Mode=1&Parl=39&Ses=1> (Page consultée le 11 mai 2010).

OGRODNIK, Lucie. (Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique). *Vers l'élaboration d'un cadre national de collecte de données pour mesurer la traite des personnes*, no.85-561-M, no.21 au catalogue, 2010, 64p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-561-m/85-561-m2010021-fra.pdf> (Page consultée le 20 mai 2011)

ONU (Assemblée générale des Nations unies / Prévention du crime et justice pénale). *Convention des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée*, 2 novembre 2000, p.25. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/383f.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383f.pdf) (Page consultée le 20 janvier 2009)

ONU (Office des Nations unies contre la drogue et le crime). *Loi type contre la traite des personnes*, Initiative mondiale des Nations unies contre la traite des êtres humains, Vienne, mars 2010, 96p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model\\_Law\\_against\\_TIP\\_-\\_French.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP_-_French.pdf) (Page consultée le 20 mai 2011)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Communiqué de presse : LA CRIMINALITE ORGANISEE TROUVE SES ORIGINES, ENTRE AUTRES, DANS LA PAUVRETE, ONT SOULIGNE DES DELEGATIONS*, 14 décembre 2000, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20001214.12964.doc.html> (Page consultée le 10 juin 2011).



SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *La traite des personnes*, Site Internet du Ministère de la sécurité publique, section "Politiques d'application de la loi", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/ht-tp-fra.aspx> (Page consultée le 20 mai 2011).

SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Le gouvernement du Canada collabore avec l'Association canadienne d'échec au crime pour sensibiliser le public à la traite de personnes*, Site Internet du Ministère de la sécurité publique, section "Communiqués de 2009", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2009/nr20090115-fra.aspx> (Page consultée le 20 mai 2011).

SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Programme de contribution pour la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la traite des personnes (PCLESETP)*, Site Internet du Ministère de la sécurité publique, section "Politiques d'application de la loi", Disponible à l'adresse suivante : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/cpccseht-pclesetp-fra.aspx> (Page consultée le 20 mai 2011).

THE FUTURE GROUP. *Falling Short the Mark : An International Study on the Treatment of Human Trafficking Victims*. Calgary : The Future Group – Publication Division, Mars 2006, 41p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.thefuturegroup.org/TFGhumantraffickingvictimsstudy.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK (UNCJIN). *Convention des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée*, Nations Unies, 2 novembre 2000, 40p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents/383f.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383f.pdf) (Page consultée le 20 janvier 2009).

UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK (UNCJIN). *Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. Nations Unies, 2000, 12p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_%20traff\\_french.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_french.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK (UNCJIN). *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. Nations Unies, 2000, 17p. Disponible à l'adresse suivante :

[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_smug\\_french.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_french.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking: Report of the United Nations to the Economic and Social Council*, 20 mai 2002, 17p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

US DEPARTMENT OF STATE. *Trafficking in Persons Report, 2008*. U.S. Department of State Publication, Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs, Révisé en juin 2008, 295p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/> (Page consultée le 11 mai 2010).

US DEPARTMENT OF STATE. *Trafficking in Persons Report, 2009*. U.S. Department of State Publication, Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs, Révisé en juin 2009, 295p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/> (Page consultée le 11 mai 2010).

**Documents déposés au Sénat dans le cadre du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur les projets de loi S-218 et S-223**

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. *Comments for Senate Committee on Bill S-218*, Document déposé au Sénat dans le cadre du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur le projet de loi S-218, 14 avril 2008.

COALITION AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN, CONGREGATION OF OUR LADY OF CHARITY OF THE GOOD SHEPHERD, UNANIMA INTERNATIONAL ET MOUVEMENT POUR L'ABOLITION DE LA PROSTITUTION ET DE LA PORNOGRAPHIE. *Commission on the Status of Women, Fifty-second Session 2008*, Document déposé au Sénat dans le cadre du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur le projet de loi S-218, 2008.

## Lois et projets de loi : Débats, comités et textes législatifs

*Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger (Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés) (C-11) :*

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc) C-11 (37-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=10095>, (Page consultée le 11 mai 2010).

*Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes) (C-49) :*

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc) C-49 (38-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=1823906> (Page consultée le 11 mai 2010).

*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (victimes de traite des personnes) (C-410, C-410 et C-269) :*

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-410 (39-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=2404358> (Page consultée le 11 mai 2010).

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-410 (39-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=3073289> (Page consultée le 11 mai 2010).

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi émanant du gouvernement (Cdc), C-269 (40-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=3627749> (Page consultée le 11 mai 2010).

*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes (S-222, S-218 et S-223) :*

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi d'intérêt public du Sénat S-222 (39-1)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4772632> (Page consultée le 11 mai 2010).

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi d'intérêt public du Sénat S-218 (39-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4772650> (Page consultée le 11 mai 2010).

LegisINFO (Parlement du Canada). *Projet de loi d'intérêt public du Sénat S-223 (40-2)*, Site Internet du Parlement du Canada, section Projets de loi / LegisINFO, <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=4772707> (Page consultée le 11 mai 2010).

#### **Informations sur les sénateurs :**

PARLEMENT DU CANADA. *Sénateurs*, Site Internet du Parlement du Canada, section Sénateurs et députés : Sénateurs actuels et leur biographie, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers/Senate/SenatorsBiography/ISenator.asp?Language=F> (Page consultée le 20 mai 2011).

PARLEMENT DU CANADA. *Sénateurs – Sites individuels des sénateurs*, Site Internet du Parlement du Canada, section Sénateurs et députés : Sites individuels des sénateurs, Disponible à l'adresse suivante : <http://sen.parl.gc.ca/senators-sites-F.htm> (Page consultée le 20 mai 2011).

### Mémoires de maîtrise

FERGUSON, John A. « The Canadian Approach to the Protection of Victims of Human Trafficking ». Mémoire de maîtrise, Ottawa, Université de Carleton, 2005, 188p. Disponible à l'adresse suivante : <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1136087631&sid=1&Fmt=6&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD> (Page consultée le 11 mai 2010).

GARCIA, Lucio. « La traite des femmes pour les fins de prostitution: Les conventions internationales et la législation canadienne sur le sujet ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, Octobre 2009, 127p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.archipel.uqam.ca/2577/1/M11106.pdf> : (Page consultée le 11 mai 2010).

MERCURE, Annie. « Le processus d'émergence de politiques publiques pour prévenir et contrer la traite sexuelle au Brésil (2000-2006) ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2009, 169p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.archipel.uqam.ca/715/1/M9912.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

YU-AN WU, Grace. « Diverging Paradigms : The Interaction of Identities and Norms in Canadian Human Trafficking Policies ». Mémoire de maîtrise, Toronto, Université de Toronto, 2004, 56p. Disponible à l'adresse suivante : <http://digitalcommons.ryerson.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1218&context=dissertations> (Page consultée le 20 mai 2011)

### Littérature complémentaire

[ANONYME] *Prostitution et non abolitionnisme (version 2) : Discussion avec Gail Pheterson*. Discussion entre Gail Pheterson, Mwana Muke et Mathilde, 12 février 2004. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.feministes.net/prostitution\\_non\\_abolitionnisme\\_v2.htm](http://www.feministes.net/prostitution_non_abolitionnisme_v2.htm) (Page consultée le 20 janvier 2009).

AIKEN, Sharryn J. « Of Gods and Monsters: National Security and Canadian Refugee Policy ». *Revue québécoise de droit international*, 14.2, 2002, p.1-52. Disponible à l'adresse suivante : [http://sqdiorg.com/volumes/pdf/14.2\\_-\\_aiken.pdf](http://sqdiorg.com/volumes/pdf/14.2_-_aiken.pdf) (page consultée le 11 mai 2010).

- AUDET, Éline. « Le Canada contribue au trafic des femmes à des fins de prostitution ». *Sisyphes.org*, 8 décembre 2004. Disponible à l'adresse suivante : <http://sisyphe.org/spip.php?article1378> (Page consultée le 11 mai 2010).
- AUDET, Éline. *Le « droit de se prostituer » n'est pas un droit de l'homme*, Labrys Études féministes, janvier-juin 2008. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unb.br/ih/his/gefem/labrys13/prostitution/audet.htm> (Page consultée le 11 mai 2010).
- CHAPDELAINE, David. « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité: un processus d'intégration continentale en déficit démocratique », *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, Août 2007, no.16, p.1-11. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/chro\\_Chapdelaine\\_07\\_16.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/chro_Chapdelaine_07_16.pdf) (Page consultée le 20 mai 2011)
- CHAUMONT, Jean-Michel. *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, Paris, La Découverte, 2009.
- CHUNN, Dorothy E et GAVIGAN, Shelley A M. « Welfare Law, Welfare Fraud, and the Moral Regulation of the 'Never Deserving Poor' », *Social Legal Studies*, vol. 13, no. 2, 2004, p.219-243. Disponible à l'adresse suivante : <http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/2/219> (Page consultée le 11 mai 2010).
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *La prostitution : Prostitution ou exploitation sexuelle? Une réflexion à poursuivre*, Québec, Gouvernement du Québec, mai 2002, 155p. Disponible à l'adresse suivante : [www.csf.gouv.qc.ca/telechargement/publications/RechercheProstitutionProfessionOuExploitation.pdf](http://www.csf.gouv.qc.ca/telechargement/publications/RechercheProstitutionProfessionOuExploitation.pdf) (Page consultée le 20 janvier 2009).
- CRÉPEAU, François et Delphine, NAKACHE. « Controlling Irregular Migration in Canada: Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection », *Immigration and Refugee Policy 'Choices'*, vol. 12, no. 1, Février 2006, 42p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.irpp.org/choices/archive/vol12no1.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).
- CRETIN, Thierry. *Mafias du monde – Organisations criminelles transnationales – Actualité et perspectives*, Paris, PUF, 2004.



- DARLEY, Mathilde. « Le statut de la victime dans la lutte contre la traite des femmes », *Critique internationale*, 2006/1, no.30, p.103-122. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2006-1-page-103.htm> (Page consultée le 20 mai 2011).
- DI GENNARO, Giuseppe. « Strengthening the International Legal System in order to Combat Transnational Crime », In *Combatting Transnational Crime – Concepts, Activities and Responses*, sous la dir. de Phil Williamset Dimitri Vlassis. Portland, Franck Cass Publishers (International Scientific Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme), 2001, 390p.
- DOEZEMA, Jo. « Who gets to choose? Coercion, consent, and the UN Trafficking Protocol », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masika. Oxford, Oxfam Focus on Gender, 2002, 95p.
- DORAIS, Sophie. « Les contrôles migratoires au Canada: le triomphe du discours sécuritaire et néolibéral ». *AmeriQuests*, vol. 3, no. 1, 2006, 23p. Disponible à l'adresse suivante : <http://ejournals.library.vanderbilt.edu/ameriquests/viewarticle.php?id=69> (Page consultée le 11 mai 2010).
- FRIMAN, Richard H. et ANDREAS, Peter (dir.). *The Illicit Global Economy & State Power*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999, 209p.
- GAYET, Anne-Claire. « La Sécurité Humaine dans le Contexte Occidental: un Concept Relatif? Contrôles Migratoires et Criminalisation des étrangers », *Human Security Journal*, vol. 6, Printemps 2008, p.92-105. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue6pdf/HSJ6\\_Gayet.pdf](http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue6pdf/HSJ6_Gayet.pdf) (Page consultée le 20 mai 2011).
- GOLDSMITH, Belinda. *Swedish Law Fails to Curb Prostitution*, Stockholm, Reuters, 5 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.hartford-hwp.com/archives/61/339.html> (Page consultée le 20 janvier 2009).
- HARASYMIW, Bohdan. *Putting Organized Crime in it's Place... Within Political Science*, Halifax, Dalhousie University, 1<sup>er</sup> Juin 2003, p.2. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/harasymiw.pdf> (Page consultée le 20 janvier 2009).

- JORDAN, Ann D. « Human rights or wrongs? The Struggle for a rights-based response to trafficking in human beings », In *Gender, Trafficking, and Slavery*, sous la dir. de Rachel Masika. Oxford, Oxfam Focus on Gender, 2002, 95p.
- LAROSE, Chalmers. *L'odyssée transnationale : enjeux, acteurs, sites. Une perspective minimaliste*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2008, 210 p.
- LAVIOLETTE, Nicole. « Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré ». *Revue québécoise de droit international*, 16.2, 2003, p.77-124. Disponible à l'adresse suivante : [http://sqdiorg.com/volumes/pdf/16.2\\_-\\_laviolette.pdf](http://sqdiorg.com/volumes/pdf/16.2_-_laviolette.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).
- LIEBER, Marilène. « Femmes, violences et espace public : une réflexion sur les politiques de sécurité », *Lien social et politiques*, no 47, 2002, p.29-42. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.erudit.org/revue/lsp/2002/v/n47/000340ar.html> (Page consultée le 11 mai 2010).
- MASSIE, Justin. *Rassurer les États-Unis: Le processus de sécurisation au Canada*, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, no. 28, Mai 2005, 43p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Massie-note28.pdf> (Page consultée le 20 mai 2011).
- MATHIEU, Lilian. « Entre l'aliénation du corps et sa libre disposition ». Chap. in *Le gouvernement des corps*, Paris : Éditions de l'EHESS, Coll. "Cas de figure", 2004, p.157-184.
- MEYRAN, Régis. « La traite des Blanches, histoire d'une manipulation », dans *Sciences humaines*, No.207, 8 septembre 2009. Disponible à l'adresse suivante : [http://scienceshumaines.com/la-traite-des-blanches-histoire-d-une-manipulation-propos-recueillis-par-regis-meyran\\_fr\\_24098.html](http://scienceshumaines.com/la-traite-des-blanches-histoire-d-une-manipulation-propos-recueillis-par-regis-meyran_fr_24098.html) (Page consultée 27 novembre 2010).
- MITSOLEGAS, Valsamis. « From National to Global, from Empirical to Legal : The Ambivalent Concept of Organized Crime », In *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, sous la dir. de Margaret E Beare, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2003, 354p.

PHETERSON, Gail. *The Prostitution Prism*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1996, 176p.

PARANT, Marc. « Les politiques d'immigration au Canada : stratégies, enjeux et perspectives ». *Centre d'études et de recherches en internationales Science Po, Les Études du CERI*, no.80, octobre 2001. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude80.pdf> (Page consultée le 11 mai 2010).

PRATT, Anna. *Securing Borders – Detention and Deportation in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005, 290p.

PRATT, Anna et Mariana VALVERDE. « From Deserving Victims to 'Masters of Confusion': Redefining Refugees in the 1990s », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 27, no. 2, Été 2002, p.135-161. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.jstor.org/stable/3341708> (Page consultée le 11 mai 2010).

RAGARU, Nadège. « Du bon usage de la traite des êtres humains. Controverses autour d'un problème social et d'une qualification juridique », *Génèses*, 2007/1, no.66, p.69-89. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=GEN\\_066\\_0069](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=GEN_066_0069) (Page consultée le 20 mai 2011)

ROBITAILLE, David. « La conception judiciaire de la pauvreté au Canada: Condition sociale immuable ou simple question de volonté? ». Dans *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale* (dir.), *Pauvreté, dignité et droits de l'homme*, Bruxelles, 2008, p.96-105. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord\\_01-3\\_Robitaille\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-3_Robitaille_FR.pdf) (Page consultée le 11 mai 2010).

SHELLEY, Louise I. « Transnational Organized Crime: The New Authoritarianism », In *The Illicit Global Economy & State Power*, sous la dir. de H Richard Friman et Peter Andreas. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999, 209p.

SHEPTYCKI, James. « Against Transnational Organized Crime », In *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, sous la dir. de Margaret E Beare. Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2003, 354p.

- SIMICH, Laura, Morton BEISER et Farah MAWANI. « Paved with Good Intentions: Canada's Refugee Destining Policy and Paths of Secondary Migration ». *Canadian Public Policy*, vol. 28, no. 4, Décembre 2002, p.597-607. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.jstor.org/stable/3552217> (Page consultée le 11 mai 2010).
- TANDONNET, Maxime. *Migrations – La nouvelle vague*, Paris, L'Harmattan, Collection Questions contemporaines, 2003, 232p.
- TOUPIN, Louise. « Analyser autrement la "prostitution" et le "trafic des femmes" ». *Revue Recherches féministes*, vol. 19, no. 1, 2006, p.153-175. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.erudit.org/revue/RF/2006/v19/n1/014068ar.html?vue=biblio> (Page consultée le 11 mai 2010).
- VAN DUYNE, Petrus C., « Organized Crime, Corruption and Power », *Crime, Law and Social Change*, 26 :p.201-238, 1997, p.229-231.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Faut-il ouvrir les frontières?*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1999, 113p.
- YEAGER, Matthew G. « Rehabilitating the Criminality of Immigrants under Section 19 of the Canadian Immigration Act ». *International Migration Review*, vol. 36, no. 1, Printemps 2002, p.178-192. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.jstor.org/stable/4149534> (Page consultée le 11 mai 2010).